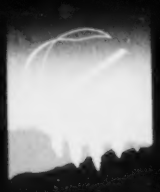
Indian Specific Claims Commission

Final Report 1991–2009

A Unique Contribution to the Resolution of First Nations' Specific Claims in Canada



A UNIQUE CONTRIBUTION TO THE RESOLUTION OF FIRST NATIONS' SPECIFIC CLAIMS IN CANADA

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2009
http://www.aine-inac.gc.ca/

Cat. No. RC31-90/2009
ISBN 978-0-662-06645-3

Design: Accurate Design & Communication Inc.

COVER PAGE

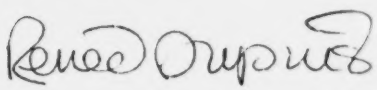
The Indian Specific Claims Commission, known as the Indian Claims Commission, began in 1991 and wrapped up in March 2009. During this time the Commission issued 16 annual reports. The cover of this Final Report recalls the covers of those reports.

TO HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

This final report marks the end of the work of the Indian Specific Claims Commission, created in 1991 and wrapped up on March 31, 2009. Over its 18 years of operation, the Commission completed 88 inquiries with reports and 17 mediations with reports. This report summarizes our major achievements and makes 7 recommendations for the future of specific claims resolution in Canada.

Yours truly,



Renée Dupuis, C.M., *Ad.E.*
Chief Commissioner

LIST OF FIRST NATIONS INVOLVED IN INQUIRIES AND/OR MEDIATIONS

Inquiries

Mediations

ALBERTA

- 3 Alexander FN
- 4 Alexis Nakota Sioux N
- 5 Athabasca Chipewyan FN
- 9 Bigstone Cree N
- 11 Blood Tribe/Kainaiwa FN
- 11 Blood Tribe/Kainaiwa FN
- 21 Cold Lake FN
- 29 Duncan's FN
- 36 Fort McKay FN
- 69 Mikisew Cree FN
- 89 Paul FN
- 102 Siksika N
- 102 Siksika N
- 121 Whitefish Lake

BRITISH COLUMBIA

- 1 Adams Lake FN
- 2 Aitchelitz FN
- 12 Blueberry River FN
- 27 Dene Tsaa Tse K'Nai (Prophet River) FN
- 28 Doig River FN
- 31 Esketemc FN
- 37 Fort Nelson FN
- 41 Halfway River FN
- 43 Homalco Indian Band
- 49 Kitselas FN
- 51 Kwantlen FN
- 52 Kwaw-Kwaw-Aplit FN
- 55 Lax-kw'alaams Indian Band
- 56 Leq'a: mel FN
- 57 Lheidli T'enneh Band
- 59 Little Shuswap Indian Band
- 61 Lower Similkameen Indian Band
- 64 Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band
- 65 Matsqui FN
- 80 Nadleh Whut'en FN
- 81 Nak'azdli FN
- 82 Namgis FN
- 84 Neskonlith FN
- 97 Saulteau FN
- 99 Scowlitz FN
- 101 Shuswap Indian Band
- 103 Skowkale FN
- 104 Skwah FN
- 105 Skway FN
- 106 Snuneymuxw FN
- 107 Soowahlie FN
- 108 Squiala FN
- 112 Sumas FN
- 116 Tsawwassen FN
- 117 Tzeachten FN
- 120 West Moberly FN
- 122 Williams Lake Indian Band
- 124 Yakweakwioose FN

MANITOBA

- 15 Canupawakpa Dakota FN
- 32 Fisher River Cree N
- 39 Gamblers FN
- 48 Keeseekoowenin FN
- 60 Long Plain FN
- 87 Opaskwayak Cree N
- 91 Peguis FN
- 94 Roseau River Anishinabe FN
- 94 Roseau River Anishinabe FN
- 96 Sandy Bay Ojibway FN

NEW BRUNSWICK

- 30 Eel River Bar FN
- 63 Madawaska Maliseet FN
- 66 Metepenagiag Mi'kmaq N

ONTARIO

- 6 Beausoleil FN
- 6 Beausoleil FN
- 17 Chippewas of Georgina Island FN
- 17 Chippewas of Georgina Island FN
- 18 Chippewas of Kettle and Stony Point FN
- 19 Chippewas of Rama FN
- 19 Chippewas of Rama FN
- 20 Chippewas of the Thames FN
- 20 Chippewas of the Thames FN
- 38 Fort William FN
- 54 Lac Seul FN
- 67 Michipicoten FN
- 70 Missanabie Cree FN
- 71 Mississaugas of the New Credit FN
- 71 Mississaugas of the New Credit FN
- 73 Mohawks of Akwesasne FN
- 74 Mohawks of the Bay of Quinte FN
- 75 Moose Deer Point FN
- 110 Stanjikoming FN
- 118 Walpole Island FN

QUEBEC

- 7 Betsiamites Band
- 22 Montagnais du Lac St.-Jean FN
- 68 Micmacs of Gesgapegiag FN
- 123 Wolf Lake FN

SASKATCHEWAN

- 8 Big Island Cree Nation
- 10 Black Lake FN
- 13 Buffalo River Dene N
- 14 Canoe Lake Cree FN
- 16 Carry The Kettle FN
- 23 Cote FN
- 24 Cowessess FN
- 24 Cowessess FN
- 25 Cumberland House Cree N
- 26 Day Star FN
- 26 Day Star FN
- 33 Fishing Lake FN
- 33 Fishing Lake FN
- 34 Flying Dust FN
- 35 Fond du Lac FN
- 40 Gordon FN
- 40 Gordon FN
- 42 Hatchet Lake FN
- 44 James Smith Cree Nation
- 45 Kahkewistahaw FN
- 45 Kahkewistahaw FN
- 46 Kawacatoose FN
- 46 Kawacatoose FN
- 47 Keeseekoose FN
- 53 Lac La Ronge Indian Band
- 58 Little Black Bear FN
- 62 Lucky Man Cree Nation
- 72 Mistawasis FN
- 76 Moosomin FN
- 76 Moosomin FN
- 77 Muscowpetung FN
- 77 Muscowpetung FN
- 78 Muskoday FN
- 79 Muskowekwan FN
- 79 Muskowekwan FN
- 83 Nekaneet FN
- 83 Nekaneet FN
- 85 Ocean Man FN
- 86 Ochapowace FN
- 88 Pasqua FN
- 88 Pasqua FN
- 90 Peepeekisis FN
- 92 Piapot FN
- 93 Red Earth FN
- 95 Sakimay FN
- 95 Sakimay FN
- 98 Saulteaux FN
- 100 Shoal Lake Cree Nation
- 109 Standing Buffalo Dakota FN
- 109 Standing Buffalo Dakota FN
- 111 Sturgeon Lake FN
- 111 Sturgeon Lake FN
- 114 The Key FN
- 114 The Key FN
- 115 Thunderchild FN
- 119 Waterhen Lake FN
- 125 Young Chipeewayan, SK

YUKON TERRITORY

- 50 Kluane FN
- 113 Taku River Tlingit FN

ALASKA
(USA)
YUKON TERRITORY
Whitehorse
NORTHWEST TERRITORIES
NUNAVUT
Treaty 11 (1921)
Yellowknife
Treaty 8 (1899)
ALBERTA
Treaty 5 (1908)
PACIFIC
OCEAN
BRITISH COLUMBIA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
Treaty 10 (1906)
Edmonton
Treaty 6 (1889)
Treaty 6 (1876)
Treaty 5 (1875)
Victoria
Treaty 7 (1877)
Treaty 2
(1871)
Regina
Treaty 4 (1874)
Winnipeg
Treaty 1 (1871)
Treaty 3 (1873
UNITED STATES OF AMERICA
Legend
First Nations involved in an Inquiry
First Nations involved in a Mediation
Indian Treaties Area

First Nations involved in an
ICC Inquiry and/or Mediation (1991-2009)
Davis Strait
KALAALLIT NUNAAT
(DENMARK)
Iqaluit
Labrador Sea
HUDSON BAY
NEWFOUNDLAND
St. John's
QUEBEC
Saint-Pierre et
Miquelon
(France)
Treaty 9 (1929/30)
ONTARIO
Treaty 9 (1905/06)
PEI
Charlottetown
NEW BRUNSWICK
Fredericton
Halifax
NOVA
SCOTIA
Québec
Robinson-
Superior (1850)
Lake Superior
Robinson-Huron
(1850)
Williams
Treaties
(1923)
Ottawa
Manitoulin Island Treaty (1862)
Upper Canada Treaties
Upper Canada Treaties
Lake
Huron
Lake Ontario
Toronto
Lake Michigan
Lake Erie
ATLANTIC OCEAN
Kilometers
0 50 100 200 300 400

Table of Contents

Message from the Chief Commissioner 3

1 – History of Specific Claims Process in Canada . . 5
Section 1 – Historical Background. 5
Section 2 – The Indian Specific Claims Commission: An Interim Response 10
Section 3 – New Developments: Legislation . .13
Section 4 – The Commission's Mandate 16
Section 5 – Principles and Processes: How the Commission Works 18

2 – 18 Years: The Patterns, Themes, and Lessons Learned 20
Section 1 – Inquiries. 20
The Importance of a Unified Documentary Record and an Annotated Index of Documents on Claims 20
The Power of Inquiry to Influence Policy Review 21
The Use of Oral History Evidence 22
The Relationship Between Facts, Findings, and the Inquiry Process 23
The Importance of Examining Statutory Obligations. 25
The Importance of Recognizing Pre-Confederation Claims. 26
The Commission's Examination of Treaty Obligations 26
Interpreting the Commission's Mandate: Deemed Rejection 27
The Specific Claims Policy and the Bar to Technical Defences. 30
Fiduciary Duties Give Rise to Lawful Obligations 31
Examination of Compensation Criteria in *Outstanding Business*. 32
Canada's Responses to the Commission's Inquiry Reports 32
Section 2 – Mediation 33
The Mediation Mandate of the ISCC 33
Facilitating and Mediating Specific Claims Negotiations 34
Supporting Parties' Negotiations through Coordination and Collaboration 35
Assisting Joint Initiatives: Pilot Projects . . .35
Coordinating Joint Parties' Claim Valuation and Assessment Studies 36
Supporting the Negotiations of Claims Involving Multiple First Nations 37
Inclusion of Provinces in the Negotiation of Specific Claims. 39

3 – Reaching Out 40
Section 1 – The Authority to Publish 40
Section 2 – Liaison with First Nations Communities 40
Section 3 – Public Education 41

4 – In Conclusion: Our Accomplishments 42
Recommendations 43

Appendices 45
Appendix A – Consolidated Terms of Reference. 45
Appendix B – Orders in Council. 47
Appendix C – Biographies of Current Commissioners 49
Appendix D – Commissioners and Terms Served. 51
Current Commissioners. 51
Past Commissioners 51
Appendix E – Recommendations from Annual Reports. 52
Annual Report 1991–1992 to 1993–1994 52
Annual Report 1994–1995. . . .52
Annual Report 1995–1996. . . .53
Annual Report 1996–1997. . . .53
Annual Report 1997–1998. . . .54
Annual Report 1998–1999. . . .55
Annual Report 1999–2000. . . .56
Annual Report 2000–2001. . . .56
Annual Report 2001–2002. . . .57
Annual Report 2002–2003. . . .57

Annual Report 2003–2004. . . .58
Annual Report 2004–2005. . . .58
Annual Report 2005–2006. . . .58
Annual Report 2006–2007. . . .58
Annual Report 2007–2008. . . .59
Annual Report 2008–2009. . . .59

Appendix F – ISCC Publications 60
1. General Information 60
2. The Facts on Claims 60
3. Indian Specific Claims Commission Newsletters . .60
4. ISCC Inquiry and Mediation Reports. 62
5. Annual Reports. 66
6. ICC Proceedings: Inquiry and Mediation Reports 66
7. Departmental Performance Reports. 74
8. Reports on Plans and Priorities. 74
9. Special Presentations to the House of Commons and Senate 74
10. Studies 74

Appendix G – Joint Studies Completed for First Nations and Canada 75
1. Lac Seul First Nation: Flooding/Compensation – Ontario 75
2. Michipicoten First Nation – Ontario 75
3. Fort William First Nation – Ontario 75
4. Missanabie Cree First Nation – Ontario. 76
5. Mississaugas of the New Credit First Nation - Ontario 76
6. Mohawks of Akwesasne – Dundee – Ontario 76
7. Mohawks of Akwesasne: Kawehno:Ke Claim – Ontario. 76
8. Mohawks of The Bay Of Quinte – Culbertson Tract – Ontario 76
9. Fishing Lake First Nation – Saskatchewan 76
10. Pelly Haylands – Saskatchewan 76
11. Kahkewistahaw First Nation – Saskatchewan 77
12. Athabasca Denesuline – Saskatchewan 77
13. Keeseekoose First Nation – Saskatchewan 77
14. Pasqua First Nation – Saskatchewan 77
15. Siksika Nation - Alberta. . .77
16. Kainaiwa – Alberta. 78
17. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority: Flooding – Saskatchewan . .78
18. Moosomin First Nation – Saskatchewan 78
19. Cote First Nation – Saskatchewan 78
20. Skway First Nation – British Columbia. 78
21. Blood Tribe -Kainaiwa – Alberta. 78
22. Thunderchild First Nation – Saskatchewan 79
23. Nekaneet First Nation – Saskatchewan 79
24. Sakimay First Nation – Saskatchewan 79
25. Muscowpetung First Nation – Saskatchewan 79
26. Chippewa Tri-Council (Coldwater Narrows Claim) – Ontario 79

Commissioners and communities 80

MESSAGE FROM THE CHIEF COMMISSIONER

This report marks the completion of the work that the Indian Specific Claims Commission, known as the Indian Claims Commission, began in 1991 and wrapped up in March 2009.

The final report is not an exhaustive account of all the Commission's activities during this period. The Commission issued 16 annual reports from 1991–94 to 2008–09 inclusive. It also produced reports for all the inquiries and mediations it carried out, and it compiled and issued these reports in a 24 volume collection called "Indian Claims Commission Proceedings." These documents contain a wealth of information about the First Nations that sought the Commission's services as well as the issues that were brought to us by the First Nations and the federal government. These documents may be consulted for further information about the Commission.

This final report is the result of the insight gained by the current Commissioners, drawing on their own experiences and the legacy of the 18 years of the Commission's existence.

In Chapter 1, we review the immediate context that led to the creation of the Commission, as well as the broader context surrounding the debate that began over 60 years ago in Canada over the merits of establishing a decision making body to settle unresolved specific claims disputes. This chapter also provides a brief overview of the mandate, core principles and processes that guided the Commission's work.

In Chapter 2, we want to bring to light some of the lessons learned from our experience, in terms of both inquiries and mediation. It also includes some recommendations to the government and to the new tribunal, which was created in 2008 and should be operational in 2009. Since First Nations have worked jointly with the federal government on these issues from at least 1990, we feel that the implementation of these recommendations concerns them as well.

Chapter 3 recalls the Commission's efforts to open a dialogue with the First Nations and various government bodies, as well as the actions undertaken with various audiences to enhance their knowledge about the Crown's outstanding legal obligations to the First Nations.

Chapter 4 highlights some of our accomplishments and recaps all our recommendations.

In keeping with our duty to act fairly, we wanted to build bridges between First Nations and the Government of Canada and to contribute to the settlement of some of these disputes, which have been ongoing for quite some time. It is in this spirit that the Commission made a point of collecting, in the communities themselves, evidence in the form of oral history. We are grateful to the First Nations for making us feel welcome.

Throughout its mandate, the Commission considered these pending legal issues to be among some of Canada's most pressing legal and human rights questions. We believe this is still the case today.

Considerable work remains to be done, and we are aware that only a part of it has been accomplished. We have built on what others began before us. A lot of energy and resources will have to be invested by the First Nations and the federal government to ensure that these disputes are no longer an obstacle to First Nations' social and economic development, and that their settlement fosters a productive relationship. We encourage both parties to continue giving this issue their utmost attention.

Chief Commissioner Renée Dupuis ▶

Commissioners ▶

▲ Daniel J. Bellegarde

▲ Sheila G. Purdy

▲ Alan C. Holman

▲ Jane Dickson-Gilmore

1 | HISTORY OF SPECIFIC CLAIMS PROCESS IN CANADA

Section 1: Historical Background

The Indian Specific Claims Commission was created in 1991 as an interim response to a problem first acknowledged in 1946 when the federal government of the day struck a special joint committee of the House of Commons and Senate to investigate the administration of Indian Affairs in the Maritime Provinces and Eastern Quebec, including specifically the unlawful alienation of reserve land and Canada's failure to meet its treaty obligations.[1] In its 1948 final report, the Committee recommended the creation of an independent administrative tribunal to adjudicate upon Indian claims and grievances, similar to the United States Indian Specific Claims Commission that had been established two years earlier in 1946, and which would "inquire into the terms of all Indian treaties in order to discover and determine, definitely and finally, such rights and obligations as are therein involved and, further, to assess and settle finally and in a just and equitable manner all claims and grievances."[2] Despite the Committee's recognition of the need for a final, just, and equitable settlement of longstanding Indian claims, its recommendation went unheeded and the issue of treaties, rights and claims received no attention from the Canadian government for the next decade.

Notwithstanding the brief flurry of attention to claims in 1946–48, for the better part of the twentieth century, specific claims were dealt with in an ad hoc fashion by the Canadian government.[3] There was no national land claims policy, and there was no single procedure for receiving and addressing First Nations claims based on treaties or mismanagement of their lands and assets under the *Indian Act.* First Nations had to be persistent if they were to successfully advance a claim, but the absence of the political organization to support claims proposals, the money to hire lawyers and experts, and the capacity to undertake research rendered the formulation of claims unfeasible. Indeed, from 1927 until the 1951 revisions to the *Indian Act*, Indians were prevented from raising money to hire lawyers or to pursue claims through the courts.[4] During this same time period, and for years following, Canada's primary response to these claims was to litigate.

In 1959, Prime Minister John Diefenbaker struck a further Joint Committee of the House and Senate to inquire into many of the same issues that had been raised before, and acknowledged by the 1946–1948 Special Joint Committee.[5] Like this earlier body, the 1959 Joint Committee stressed the importance of the creation of an Indian Specific Claims Commission similar to that recommended in 1948, and prepared to follow through on this recommendation with legislation. Approved by Cabinet in March of 1962, Bill C-130, *An Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*, contemplated a three-member Commission

1 Order in Council P.C. 3797, October 11, 1946.

2 Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons Appointed to Continue and Complete the Examination and Consideration of the Indian Act: *Fourth Report*, June 22, 1948, p.187.

3 Between Confederation, 1867 and the development of the first specific claims policy in 1973, more than 106 years had elapsed. Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada 1867–1979*, prepared by Tyler, Wright & Daniel Limited for Research Branch, DIAND, February 1980. Ottawa: DIAND.

4 Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada.*
1867–1979, prepared by Tyler, Wright & Daniel Limited for Research Branch, DIAND, February 1980. Ottawa: DIAND.

5 Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the *Indian Act*, Minutes of Proceedings, No. 16, 30 May–7 July, 1961.

authorized to hear a wide range of issues and to make recommendations to Parliament for their resolution. However, an election was called soon afterwards, and the proposed legislation was never introduced in Parliament.

The 1962 Bill was amended by the new Pearson government, and federal legislation proposing the creation of an independent tribunal to adjudicate the resolution of Indian claims was first introduced in Parliament in 1963.[6] After first reading and consultation with aboriginal organizations, Band Councils, and other interested groups, the proposed legislation was modified and reintroduced in 1965 as an *Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*.[7]

This Bill directed the establishment of a five-member Commission (of whom at least one was required to be an Indian within the meaning of the *Indian Act*), which would have jurisdiction to consider five broad categories of claims. The first category of claims concerned land in respect of which aboriginal title had not been extinguished, and which today is referred to as "Comprehensive Claims." Second, the Commission would have the power to adjudicate disputes concerning dispositions of reserve land made without compensation or for inadequate compensation. The third class of claim related to the Crown's mismanagement of Band trust funds, while the fourth category concerned the failure of the Crown to honour its obligations to Indians arising under a treaty, agreement, or undertaking. The final category, and arguably the broadest of five, concerned transactions in which the Crown failed to act "fairly or honourably" towards Indians, thereby causing them injury.[8]

The Bill provided that claimants could obtain adequate funding to investigate, document and present their claims before the Commission (or to pursue an appeal to the courts), and that the provision of this funding would not be within the control of the Department of Indian Affairs or the Department of Justice, but would be a responsibility of the Commission itself.[9] The Commission would be required to render a decision on each claim, with written reasons, and would have the power to award financial compensation. There was to be no limit to the amount of compensation that could be awarded.[10] The decisions of the Commission were to be final and binding, subject only to appeal to an "Indian Claims Appeal Court" constituted under the proposed Act, which would have the power to confirm or vary decisions, or to refer them back to the Commission for further hearing.[11] The judges of this court were to be drawn from the Exchequer (now Federal) Court.

The 1965 Bill also dealt with the then novel subject of oral history evidence. Speaking in the House at second reading of the Bill, the Minister responsible for Indian Affairs advised that the admission of oral history evidence was necessary in order for claimants to obtain redress for historical claims. As a result, the Bill provided that the Commission would not be bound by the legal rules of evidence. In order to ensure reliability, however, an award could only be made on the basis of oral evidence if that evidence were corroborated in a material way by some other

[6] Bill C-130, *An Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*, 1st Sess., 26th Parl., 1963.
[7] Bill C-123, *An Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*, 3rd Sess., 26th Parl., 1965.
[8] Canada, House of Commons, *Debates*, June 22, 1965, 3rd Sess., 26th Parl., vol. 3, 1965, pp. 2750–51.
[9] Bill C-123, s. 32.
[10] Canada, House of Commons, *Debates*, June 22, 1965, 3rd Sess., 26th Parl., vol. 3, 1965, p. 2754.
[11] Bill C-123, ss. 25, 26, 32.

evidence.[12] Nonetheless, the Minister stated that corroboration could consist of "an artefact, a marking or some other corroborative evidence,"[13] which would be assessed for weight by the Commission alone.

After second reading, the proposed legislation was referred to another joint Senate and House Committee for further study, and it subsequently died on the Order Paper.

In December 1969, in the wake of the introduction of the *White Paper* review of Indian Affairs policy, the federal government mandated a Commissioner on Indian Claims, Dr. Lloyd Barber, whose 1977 report described the depth and range of issues to be addressed:

> It is clear that most Indian claims are not simple issues of contractual dispute to be resolved through conventional methods of arbitration and adjudication. They are the most visible part of the much, much more complex question of the relationship between the original inhabitants of this land and the powerful cultures which moved in upon them. That the past relationship has been unsatisfactory both for [Aboriginal people] and for [Canadian society] cannot be in dispute. There are too many well-documented cases where [Canada] failed to live up to obligations [that were] presumably entered [into in] good faith, and which Indians accepted with equal or greater faith. Satisfactory settlement of these obligations can help provide the means for Indians to regain their independence and play their rightful role as a participating partner in the Canadian future. The claims business is not less than the task of redefining and redetermining the place of Indian people within Canadian society. They themselves are adamant that this shall be done, not unilaterally as in the past, but with them as the major partner in the enterprise.[14]

It is likely that the tone of Barber's report was influenced in no small measure by a rising tide of aboriginal activism and an increasing willingness on the part of First Nations to vindicate their rights in court. Aboriginal groups commenced litigation in Quebec and the Northwest Territories regarding the detrimental impact of proposed resource development projects upon their rights and their traditional lands, while in British Columbia First Nations sought legal clarification of their land rights and title. The latter led to the pivotal 1973 decision of the Supreme Court of Canada in *Calder v. British Columbia (Attorney General)*,[15] which for the first time recognized aboriginal title to land as a legal right in Canada. This decision in particular pressed the federal government to rethink its approach to claims, both comprehensive claims based on assertions of ongoing aboriginal title and those specific claims arising under treaty and the Indian Act. The new approach was to emphasize negotiation rather than litigation of claims.

[12] Bill C-123, s. 13.
[13] Canada, House of Commons, *Debates*, June 22, 1965, 3rd Sess., 26th Parl., vol. 3, 1965, pp. 2781–82.
[14] Commissioner On Indian Claims, A Report: statements and submission/ Lloyd Barber./Canada Indian Rights Commission.—Ottawa, ON: Supply and Services Canada, 1977.
[15] [1973] SCR 313.

Acting on this new direction, the federal government established the Office of Native Claims (ONC) in 1974. Housed within the Department of Indian Affairs, the ONC was tasked with the review of claims to determine whether lawful obligations had been met, and to formulate policies relating to the development of claims and conduct of negotiations. While the tasks of review and policy formulation were, on their surface, unproblematic, significant concerns were expressed that, while the ONC was empowered to make decisions on claim validation, it was not independent. Rather, the ONC was to represent the Minister and the Government of Canada in claims assessment and negotiation with First Nations. It was immediately clear that this dual role created an inherent conflict of interest on the part of Canada, which became an additional grievance of First Nations. They were not alone in this opinion. Five years later, in a report prepared for the Office of Native Claims, Gerard V. LaForest (who would become a Justice of the Supreme Court of Canada) stated:

> But the important thing is that if such a process is to be successful, it must be acceptable to the Indians. For if there is any purpose, apart from the demands of justice, in resolving specific claims, it is to remove the pin pricks that bedevil the government's relations with the Indians. Resolution of these claims on a basis that is fair and seen by the Indians to be fair is essential to establish among the Indians the belief in the good faith of the government ...[16]

Whether or not the department acknowledged the inherent conflict of interest in its approach to claims, it is apparent that by 1982, the federal government was amply aware of the failings of its process: of the 250 specific claims presented to the ONC between 1970 and 1981, only 12 had been settled, for a total of $2.3 million. The existing scheme for the settlement of claims was clearly not working. As a result, the federal government reviewed and clarified its policy for the resolution of specific claims, which was detailed in the 1982 publication entitled *Outstanding Business*.[17]

Aware that First Nations were dissatisfied not only with the process but also with the laggardly pace at which claims were being resolved, the policy contemplated an increase in funding for claimants, as well as additional resources for the ONC.[18] Additionally, the bases upon which claims could be accepted were more clearly articulated, and included breaches of lawful obligations, as well as fraud, and failure to provide compensation for the taking of reserve land. Finally, the department indicated that it would not allow statutory limitation periods or the doctrine of laches (unreasonable delay) to interfere with the acceptance for negotiation of otherwise valid claims.

From the perspective of the First Nations, however, the revised policy did little to redress old grievances. The Department of Justice continued to narrowly define "lawful obligations," which precluded the acceptance of claims on moral or equitable grounds. The burden upon First Nations to prove their allegations was heavy, especially in light of the evidentiary difficulties

[16] Gerard V. LaForest, Q.C. "Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims," (Ottawa: DIAND, 1979), pp. 17–18 [unpublished].
[17] DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy* (Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1982).
[18] The ONC was renamed the Specific Claims Branch.

associated with proving facts that may have occurred a century ago. Exacerbating these issues was the policy taken by the Department of Indian Affairs to deny disclosure of the Department of Justice's legal opinion rejecting a claim, which left First Nations with only limited information as to the reasons why their claim had failed. These factors, combined with the low priority assigned to specific claims evident in the inadequate funding and staffing allocated to the process by the department, were made worse by a growing backlog and extraordinary delays in the processing of claims. The First Nations' greatest objections, however, concerned Canada's inherent conflict of interest in the claims process, a process in which it was both a party and a judge – a serious flaw in the system that did not go unnoticed by other commentators. For example, in its 1988 report on aboriginal issues, the Canadian Bar Association's Committee on Aboriginal Rights observed:

> First, DIAND, which has been indicted as the cause of many of the claims filed, is asked to assess their "validity." Second, this same department controls access to the process and the funding. Third, the department acts to defend the federal government in reaching a compensation agreement with the Indian claimants; yet the department also has fiduciary or trust responsibilities to the Indian people to protect "Indians, and Lands reserved for the Indians" under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.[19]

The Canadian Bar Association was not the only independent body to see the flaws inherent in the existing specific claims process. A Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government in Canada, chaired by the Honourable Keith Penner, tabled its report in December 1982, which documented the strong criticism of the government's policy and process for settling claims. The Penner Report called for "a new policy to promote the fair and just resolution of outstanding claims" and a new claims process established by legislation "so that it cannot be readily changed."[20] The House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, in its March 1990 report, acknowledged the existence of "fundamental problems in [claims] policy and process," and noted that "one recurring suggestion is that the land claims process, including the funding aspect, should be managed or monitored by a body or bodies independent of the Department of Indian Affairs and the Department of Justice."[21]

As well, in August 1990, the Assembly of First Nations (AFN), in its *Critique of Federal Government Land Claims Policies*, stated:

> The strict legal criteria applied to specific claims have rendered the policy useless for resolving a large number of claims ...[22]

[19] Canadian Bar Association, *Report of the Canadian Bar Association Committee on Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Action* (Ottawa: the Canadian Bar Association, 1988), p. 55.
[20] Keith Penner, Chairman, *Indian Self-Government in Canada: Report of the Special Committee* (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1983), p. 115.
[21] Standing Committee on Aboriginal Affairs, *Unfinished Business: An Agenda for All Canadians in the 1990's* (Ottawa, Queen's Printer, March 1990), p. 3.
[22] Assembly of First Nations: *AFN's Critique of Federal Government Land Claims Policies* (Ottawa, AFN, August 21 1990) [unpublished].

Section 2: The Indian Specific Claims Commission: An Interim Response

The Oka/Kahnesatake crisis of 1990 galvanized the federal government to begin a new round of specific claims reform. Oka arose four years after the Kahnesatake First Nation's specific claim had been rejected by the federal government in 1986. On September 25, 1990, in an address to the House of Commons, Prime Minister Brian Mulroney acknowledged that no issue or action was more urgent than land claims. He then announced three parallel initiatives, of which two were related to specific claims. The first initiative was to accelerate the settlement of specific claims, namely "those claims that result from past government non-performance or malfeasance with respect to existing treaties and the Indian Act." The second initiative was to ensure that the legal undertakings regarding land transfers to treaty Indians, given in some cases as much as a century ago, "finally be honoured."[23]

In the fall of 1990, an independent Committee of Chiefs was struck, and following forty days of cross-Canada consultations with Aboriginal leaders, legal counsel, and First Nations' advisors, the Committee released its report. The Committee stressed the view of First Nations that the Specific Claims Policy was flawed and required extensive revision to ensure it respected standards of equity and fairness in its processes and outcomes:

> The current process provides for no independent review of decisions as to the validity of claims or the amount of compensation to be paid for claims. The justification for the rejection of claims is rarely given. Thus, the Government of Canada acts as defendant, trustee charged with protecting First Nations' interests, as well as judge and jury on all claims made against it.[24]

The process they envisaged was to be characterized by a wide-ranging, independent authority to make determinations on issues, and to refer matters to mediation for the purpose of resolving issues arising in the course of the validation and negotiation of claims. An important part of the new approach was to be an independent "Specific Claims Commission," which would exist at arm's length from the parties to claims, and provide for the possibility of review absent in the former specific claims process.

Stressing the importance of the independence of a Specific Claims Commission, the Committee directed that the Commission should have the power to review the process of settlement of claims, most notably with regard to claims' validation and compensation, and that it should

[23] House of Commons Debates, September 25, 1990, p. 13320.
[24] Chiefs Committee on Claims: *First Nations Submission on Claims*, (Ottawa, December 14, 1990) [unpublished]; reprinted (1994) 1 ICCP 187.

have "teeth"; that is, the Commission should be equipped with the power to facilitate negotiation of claims and to break any impasse that might arise in that process. The Order in Council (OIC) striking the Commission should underscore that the claims' appeal and review process comprising the Commission's primary purpose should be without prejudice to the right of claimants to proceed to court and without prejudice to any treaty and aboriginal rights or any other rights they may possess in law. Finally, the Committee urged that the detailed mandate of the Commission and the mechanism for appointing Commissioners should be finalized only after consultation with First Nations leaders.

The Minister of Indian Affairs responded to the recommendations of the Chiefs Committee in January 1991 by outlining five initiatives for the reform of the claims' process. One of these initiatives concerned the creation of a claims' commission of inquiry under the *Inquiries Act*. After the Chiefs Committee's response in March to the Minister's five proposed initiatives, the Prime Minister announced in April 1991 some modifications to the Specific Claims Policy and the establishment of the Indian Specific Claims Commission (ISCC). This commission would become known as the Indian Claims Commission, empowered as a commission of inquiry under the *Inquiries Act* and mandated in July 1991 by Order in Council.[25]

Among the recommendations accepted by the Minister was that advising the formation of a Specific Claims Commission, albeit in a form distinct from that proposed by the Committee. Rather than implementing an ongoing review body such as that anticipated by the Chiefs Committee, the ISCC was devised as an interim solution for specific claims only and to provide input into a joint working group to review the policy and process, through the power of inquiry provided by the *Inquiries Act*.

The House Standing Committee on Aboriginal Affairs had also been instructed to hear and consider evidence regarding the Oka crisis, and to report its findings and recommendations. In May 1991, it echoed the recommendations of the Chiefs Committee when it advised the government to establish an independent body to review the validity of claims, make recommendations to the government on the acceptance of claims for negotiation, and monitor the implementation of the claims' policy and resulting agreements to ensure fairness. Mediation was to be a prominent aspect of this body's work, as was an independent judicial tribunal, which was to focus on the validity of specific claims and the compensation required to meet valid claims.[26]

The passage of the July 1991 Order in Council was met with considerable concern on behalf of First Nations. Aboriginal leaders expressed their dismay that the government, while agreeing on the concept of a commission, had failed to consult with First Nations on the nature and structure of such a body as defined within the OIC. As well, there was considerable concern that the

[25] Order in Council P.C. 1991-1329, July 15, 1991.
[26] *Fifth Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs*, May 1991, p. 32.

commission anticipated by the OIC was too closely tied to the flawed existing specific claims process, and would thus lack the necessary independence and freedom to provide the manner of review process sought by the Chiefs Committee. First Nations also debated whether the inclusion of only a limited number of criteria contained within the current Specific Claims Policy in the Order in Council elevated those criteria to the status of legal entities. There was talk of seeking clarification of this issue through a court challenge.

In November 1991, the Minister of Indian Affairs wrote to the Assembly of First Nations (AFN) regarding the creation of a joint working group and the Chiefs' proposal to undertake a thorough review of the current Specific Claims Policy. In December 1991, the AFN's Chiefs Committee on Claims decided to refer the ISCC's mandate and the appointment of new commissioners to the joint working group. In February 1992, a protocol was endorsed establishing a joint working group to review the Specific Claims Policy and process, and to make recommendations to the Minister and the Assembly of First Nations, for reform.

The revised Order in Council established the jurisdiction and powers of the Indian Specific Claims Commission; although subject to future amendments over time, it assumed two primary functions: the conduct of public inquiries and mediation services to the parties. The Order defined a jurisdiction consistent with Canada's Specific Claims Policy as published in 1982, subject to any formal amendments or additions. The mandate empowered the ISCC to consider only those matters at issue when a dispute was initially submitted to the Commission, and to inquire into and report on:

> a) whether a claimant has a valid claim for negotiation under the Policy where that claim has already been rejected by the Minister; and
>
> b) which compensation criteria apply in negotiation of a settlement, where a claimant disagrees with the Minister's determination of the applicable criteria.[27]

[27] Commission issued September 1, 1992, pursuant to Order in Council PC 1992–1730, July 27, 1992, amending the Commission issued to Chief Commissioner Harry S. LaForme on August 12, 1991, pursuant to Order in Council PC 1991–1329, July 15, 1991. A complete list of Orders in Council can be found in Appendix B.

Section 3: New Developments: Legislation

In 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended the replacement of the ISCC by an Aboriginal Lands and Treaties Tribunal, with jurisdiction to deal with specific claims and treaty making, implementation, and renewal. The Commission also recommended the creation of treaty commissions to provide mediation services to the parties as jointly requested.[28]

A second Joint First Nations/Canada Task Force was formed in 1996 to consider and make recommendations regarding the structure and mandate of an independent claims body, as well as to make recommendations regarding claims policy reform. The recommendations of the Joint Task Force (JTF), outlining the mandate and structure of an independent tribunal, were presented to the Minister in November 1998. In June 2000, the Minister of Indian Affairs presented a new model for an independent claims body to the Chiefs of the Assembly of First Nations.[29] While the model incorporated some aspects of the Joint Task Force's proposed structure, there were important distinctions between the two approaches. For example, there was disagreement over the proposed $5-million cap on individual awards. Similarly, the JTF model had proposed consultation on appointments of key personnel to the new claims body, which was a subject that was not addressed in the Minister's proposal.

The June 2000 model, as amended, was ultimately articulated in Bill C-6, *The Specific Claims Resolution Act*, and introduced into the House of Commons in the fall of 2002. This Bill attempted to modify the current specific claims process by creating a new administrative body that would include a commission to facilitate claims negotiations through ADR and mediation processes, and a tribunal with the capacity to make binding decisions on the validity of claims and compensation awards, to a prescribed maximum per claim. Following the committee processes in the House of Commons and Senate, this Bill received Royal Assent on November 7, 2003.

First Nations were virtually unanimous in their rejection of the changes to the Specific Claims Policy contained within Bill C-6. Witnesses who participated in the parliamentary hearings on the Bill expressed concerns about the spirit and intent of the proposed legislation, claiming it failed to address some of the most clear and pressing weaknesses of previous policy approaches. For example, notwithstanding abundant commentary from a range of sources calling attention to the ongoing conflict of interest inherent in a process whereby one of the parties was also the decision-maker, the Bill contained no provisions directed to correcting this deficiency. As well, issues concerning the financial cap that was to be applied to claims' settlements had not been addressed or resolved, and the Bill failed to ensure transparency in the processes for appointing Commissioners and tribunal members to the new specific claims resolution body. Given the lack of support of First Nations for the legislative changes contained within Bill C-6, it was not proclaimed into force by the government.[30]

[28] See *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Volume 2, Restructuring the Relationship, Part Two, chapter 4 (Minister of Supply and Services Canada, 1996).

[29] This model would later be introduced in the 1st session of the 37th Parliament as Bill C-60, *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims*. Bill C-60 died on the Order Paper when Parliament was prorogued in September 2002.

[30] S.C. 2003, c. 23, *Bill C -30, Legislative Summary*, Library of Parliament, January 14, 2008, p. 8.

During the course of parliamentary reviews of the specific claims process, the Commission appeared before the Standing Committees of both the House of Commons and Senate, where it reiterated the Commission's position on the need for a permanent adjudicative body. From the Commission's inception, it repeatedly drew the government's attention to the need to create a permanent and independent organization to review all specific claims.[31]

The most recent review was conducted by the Senate Committee, which released its Final Report of its Special Study on the Federal Specific Claims Process in December 2006.[32] While the federal government was contemplating changes to the legislation in regard to specific claims, the ISCC continued to execute its mandate to conduct public inquiries into rejected claims and to facilitate the negotiation of claims through its Mediation Unit.

Historically, the Prime Minister was responsible for the ISCC under the *Financial Administration Act*, and it was to this office that the ISCC submitted its annual reports and similar documents. However, in July 2004, the authority for the Commission was transferred to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Order in Council P.C. 2004-858 ended the important and historic relationship between the Commission and the Prime Minister.

Concerned that this administrative change would call into question the ISCC's independence, the Commission was careful to communicate to its primary stakeholders that this change would in no way compromise that independence: the parties were advised that the Commission's codes of conduct for both Commissioners and staff stressed impartiality and neutrality,[33] and that funding for the Commission's work would not come from the Department of Indian Affairs and Northern Development. The ISCC immediately reinforced its arms-length relationship with the department by arranging for its corporate services to be administered via the Canadian Human Rights Commission.

In June 2007, the Harper government released its plan for the revision of the Specific Claims Policy in a document entitled *Specific Claims: Justice at Last*. Key elements of this plan included the creation of an independent tribunal, dedicated funding for claims settlement and provisions to expedite processing and facilitate access to mediation.[34] Following the announcement of the new plan, the Assembly of First Nations jointly with the Government of Canada prepared legislation that would embody the plan and discussed the process by which it would be implemented. The outcome of this cooperation was a bill to create the Specific Claims Tribunal, which was accompanied by a political agreement between the Government of Canada and the Assembly of First Nations to work together on issues related to specific claims that fall outside the scope of the legislation. Intended as a companion to the legislation, the political agreement, among other things, addresses the establishment of a joint approach to historic treaty issues and a process for resolving claims over $150 million, both of which are outside the legislation.[35]

[31] November 15, 2005, Chief Commissioner R. Dupuis to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development; October 18, 2006, Chief Commissioner R. Dupuis to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

[32] *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*, Final Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples' Special Study on the Federal Specific Claims Process, The Honourable Gerry St. Germain, P.C. (Chair), and The Honourable Nick Sibbeston (Deputy Chair), Ottawa, December 2006.

[33] See "Code of Conduct for Commissioners: Indian Claims Commission," December 11, 2003; and "Code of Conduct for Employees of the Indian Claims Commission," September 15, 2006.

[34] *Specific Claims: Justice at Last*, Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa, June 2007.

[35] Indian and Northern Affairs Canada press release (Ottawa, November 28, 2007).

The proposed *Act to establish the Specific Claims Tribunal Act and to make consequential amendments to other Acts* was introduced into Parliament on November 27, 2007. The Bill proposed to modify the current specific claims process by establishing an upper limit of $250 million per year on all negotiated claim settlements or claims resolved by the Specific Claims Tribunal. The Tribunal is empowered to make binding decisions on the validity of claims and compensation awards, to a prescribed maximum of $150 million per claim; it is to be staffed with Superior Court Judges from across Canada.

The *Specific Claims Tribunal Act*[36] received Royal Assent in June 2008, and came into effect on October 16, 2008; with the coming into force of this legislation, Canada's interim response – the Indian Specific Claims Commission created in 1991 – has been replaced with a permanent, independent adjudicative body.

Seven months before the enactment, an Order in Council was issued directing that the Indian Specific Claims Commission no longer accept new claims and cease or complete all remaining inquiries by December 31, 2008. All remaining activities of the Commission were to cease by March 31, 2009.[37]

Recommendation 1.0: **That the government initiate, with the Assembly of First Nations, a thorough review by an independent panel, of a) the 1973 Specific Claims Policy, and b) the Department of Indian and Northern Affairs' application of that policy, to make them consistent with:**

- **section 35 of the *Constitution Act, 1982*;**
- **the Crown's fiduciary obligation as established by the 1984 Supreme Court of Canada decision in *Guerin*, and subsequent decisions;**
- **the expansion of the application of the Crown's fiduciary obligation in the constitutional context, as established by the 1990 *Sparrow* decision of the Supreme Court of Canada;**
- **the *Specific Claims Tribunal Act*;**
- **the need to address claims over $150 million, which are outside the jurisdiction of the Specific Claims Tribunal.**

This review should be completed within the same five year review period called for in the *Specific Claims Tribunal Act*.

Recommendation 2.0: **That the Superior Court Judges appointed to the Specific Claims Tribunal be versed in First Nations' land claims' issues, and that, if such is not the case, training be provided by, among others, representatives of First Nations.**

[36] S.C. 2008, c. 22, *Bill C-30, An Act to establish the Specific Claims Tribunal and to make consequential amendments to other Acts*, October 16, 2008.
[37] Order in Council P.C. 2007-1789, November 22, 2007.

Section 4: The Commission's Mandate

The ISCC's mandate, as spelled out by its empowering Order in Council, is twofold: first, upon the request of a First Nation, it holds a public inquiry to review the Minister's decision when either the Minister has rejected its claim or the Minister has accepted the claim but there is a dispute over how to establish compensation; second, upon mutual agreement of a First Nation and the Department of Indian Affairs, the ISCC provides mediation support at any stage of the claims process, to assist the parties to reach a settlement.[38]

In the months following the originating Order in Council, then Minister of Indian Affairs Tom Siddon clarified how the Department of Indian Affairs would respond to the Commission's recommendations regarding outstanding lawful obligations. He said:

> I expect to accept the Commission's recommendations where they fall within the Specific Claims Policy. If, in carrying out its review, the Commission concludes that the policy was implemented correctly but the outcome is nonetheless unfair, I would again welcome its recommendations on how to proceed.[39]

During its inaugural year, the ISCC commissioned two artists, Kirk Brant and David Beyer to design the logo which would symbolize the work of the Commission. They drew inspiration from the words of Ernest Benedict, Mohawk Elder:

"I have heard the elders say that when the terms of the treaties were deliberated the smoke from the pipe carried that agreement to the Creator binding it forever. An agreement can be written in stone, stone can be chipped away, but the smoke from the sacred pipe signified to the First Nation peoples that the treaties could not be undone."

"Traditionally, the pipe was smoked to bring a spiritual dimension to human affairs, to seal an agreement, to bind the smokers to a common task or to signal a willingness to discuss an issue. It is still being used today for the same reasons. For this reason, the pipe was chosen as the centre of the Indian Specific Claims Commission logo. The wisps of smoke rising upward to the Creator lead to a tree-covered island representing Canada, where claims are being negotiated. The four eagle feathers, symbolizing the races of the earth, represent all parties involved in the claims process. Elements of water, land and sky etched in blue and green indicate a period of growth and healing."

[38] The consolidated terms of reference can be found in Appendix A.
[39] Tom Siddon, Minister of Indian Affairs and Northern Development, to Ovide Mercredi, National Chief, Assembly of First Nations, November 22, 1991.

The Commission interpreted Minister Siddon's letter as providing a "supplementary mandate" to draw the government's attention to those circumstances where the Commission considered the outcome of historical events to be unfair, even though those circumstances did not give rise to an outstanding lawful obligation according to the Specific Claims Policy. In a 1993 letter to the Commission, then Minister of Indian Affairs Pauline Browes reiterated the position taken by her predecessor. Minister Browes' letter makes two key points in relation to the Commission's jurisdiction:

> (1) I expect to accept the Commission's recommendations where they fall within the Specific Claims Policy;
>
> (2) I would welcome the commission's recommendations on how to proceed in cases where the commission concluded that the policy had been implemented correctly but the outcome was nevertheless unfair ...[40]

Over the course of its history, the Commission has exercised this "supplementary" authority sparingly and only in circumstances which, in its view, give rise to a demonstrable inequity or unfairness.[41] The *Carry the Kettle First Nation: Cypress Hills Inquiry* was one such case. This inquiry considered the alleged creation and then surrender of a reserve for the Assiniboine in the Cypress Hills. In the final analysis, the Commission panel found that although a reserve had not been created for the Assiniboine at Cypress Hills, the First Nation maintains a deep spiritual connection to this territory, which was the site of the Cypress Hills Massacre of 1873. Given this connection and the historical significance of the Cypress Hills, the Commission recommended that the area be acquired by the Government of Canada and designated a historical site.[42]

In the *Canupawakpa Dakota First Nation: Turtle Mountain Surrender Inquiry*, the Commission was asked to consider whether a reserve had been created and whether this reserve, if created, was lawfully surrendered. During the course of the inquiry, the parties agreed that Turtle Mountain had become a *de facto* reserve because of its clear demarcation, its treatment by the Crown as a reserve and its continued use by the Turtle Mountain Band. On the issue of surrender, the Commission panel found that the lands had been lawfully surrendered, but invoked the Commission's supplementary mandate to urge the Crown to acquire those parts of the surrendered lands that had contained burial grounds.

More recently, in the *Red Earth and Shoal Lake Cree Nations: Quality of Reserve Lands Inquiry*, the Commission panel found that the terms of Treaty 5 had been fulfilled by the Crown with respect to farming lands and thus no outstanding lawful obligation persisted; however, the gradual degradation of those lands by increasing water levels greatly undermined the quality of life and prosperity of the Bands. The supplementary mandate was enlisted to recommend that the Department of Indian Affairs initiate discussions with the Bands to find a long-term solution to the problems resulting from the condition of their reserve lands.[43]

---

[40] Pauline Browes, Minister of Indian Affairs and Northern Development, to Harry S. LaForme, Chief Commissioner, Indian Claims Commission, October 13, 1993.

[41] The six inquiries that have dealt with the supplementary mandate are ICC, *Carry the Kettle First Nation: Cypress Hills Inquiry* (Ottawa, July 2000), reported (2000) 13 ICCP 209; ICC, *Canupawakpa Dakota First Nation: Turtle Mountain Surrender Inquiry* (Ottawa, July 2003), reported (2004) 17 ICCP 263; ICC, *Friends of Michel Society 1958 Enfranchisement Inquiry* (Ottawa, March 1998) reported, (1998) 10 ICCP 69; ICC, *Roseau River Anishinabe First Nation: Medical Aid Inquiry* (Ottawa, February 2001), reported (2001) 14 ICCP 3; ICC, *Young Chipeewayan: Stoney Knoll Indian Reserve 107 Inquiry* (Ottawa, December 1994), reported (1995) 3 ICCP 175; and ICC, *Red Earth and Shoal Lake Cree Nations: Quality of Reserved Lands Inquiry* (Ottawa, December 2008), reported 24 ICCP.

[42] ICC, *Carry the Kettle First Nation: Cypress Hills Inquiry* (Ottawa, July 2000), reported (2000) 13 ICCP 209.

[43] ICC, *Red Earth and Shoal Lake Cree Nations: Quality of Reserve Lands Inquiry* (Ottawa, December 2008), reported 24 ICCP.

Section 5: Principles and Processes: How the Commission Works

As an administrative body, the ISCC is guided by both the fundamental principles of natural justice and fairness. The Commission has defined processes of inquiry and mediation that are both independent and impartial; Commissioners and the processes by which they gather evidence, take testimony, deliberate and decide issues must be characterized by neutrality and equity. The parties must feel confident that they have been heard by the Commission, and that their evidence and arguments have been received without bias or preconception, leading to a fair outcome. This is equally important in both inquiry and mediation contexts. In many cases, the Commission's inquiry process constitutes the first opportunity for the parties to come together, face-to-face, to talk about the claim; within mediation and facilitation, the mediator must be perceived to be impartial in order to be successful in facilitating discussions or negotiations between the parties.

As a body conducting public inquiries, it is important that the Commission's processes are open and transparent. In the realm of inquiry, an important part of the process is the community session, discussed below, wherein the Commission travels to the community to receive testimony and collect oral history relevant to the issues of the inquiry, from Elders and other witnesses. These hearings are open to the community, and frequently community sessions are attended by interested observers from the locale, as well as students and teachers from the community's schools. While mediation and facilitation are confidential processes, transparency in this context is facilitated by public reports that are produced at the conclusion of each mediation. Inquiries are also concluded with reports that are public, and which contain detailed analyses of the issues in the claim, the Commission's reasons and recommendations, as well as appendices containing extensive histories of the claims that are invaluable to communities and those interested in aboriginal issues generally.

The process of inquiry is initiated when a First Nation contacts the Commission to request a public inquiry into the rejection of its claim by the Department of Indian Affairs and Northern Development, or, in the case of an accepted claim, when the First Nation desires an impartial reconsideration of the criteria that the department has decided will guide compensation negotiations. Upon receiving the request, the Commission will consider whether the matter is one that falls within the Commission's mandate. If the decision is made to conduct an inquiry, the Commission strikes a panel of three Commissioners to conduct the inquiry and informs the parties that it is proceeding. As a first step in the inquiry process, the ISCC's Liaison Unit arranges to bring the parties together at a 'planning conference'. This conference, which also involves the Commission's and parties' legal counsel, will agree on the legal issues that will guide the inquiry and set a timetable for the gathering of evidence, the community session, and for the hearing at which legal arguments of the parties are heard by the Commission panel. Where the parties are unable to reach an agreement on the issues, the panel will make the decision. Subsequent to the hearing and gathering of all available and relevant

evidence, the record is closed and the panel enters a process of deliberation. Once the panel reaches a determination on the issues and recommendations, an inquiry report is produced and released to the parties and the public.

The strength of the Commission's findings is reinforced by the manner in which the panels conduct the inquiry. Central to this is the gathering of oral history evidence and testimony in the community. The importance of bringing the Commissioners to the community to hear the stories and recollections of Elders and other witnesses cannot be underestimated. Because the ISCC is not bound by traditional rules of evidence and has defined its own procedures,[44] the community session and oral hearing are structured in a manner conducive to obtaining as full an understanding of the claim and its impacts as possible. For example, respect for the Elders dictates that their oral histories not be subjected to cross-examination by the parties' legal counsel; however, witnesses other than Elders are likely to experience direct examination and cross-examination at the community session.

For the Commission, the community session provides an invaluable opportunity to hear directly from those impacted by the claim and to see the location of the historical events relevant to the inquiry; site visits which take the panel to the lands directly affected by, for example, a surrender, can offer invaluable insights into the claim and the issues. As a party to the claim, officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development and the Department of Justice also attend the community session and site visits, thereby obtaining awareness and understanding of the issues that may not be apparent in a written submission. For the First Nation, the community session offers an opportunity to communicate their understanding of the claim and its issues in the location most affected by them – a vitally important matter when historical evidence is retained by Elders, some of whom are too frail to travel outside their communities to offer evidence to the Commission.

The Mediation Unit of the ISCC exists separate and apart from the inquiry function. Mediation can take place at any point during the specific claims process, with the consent of both parties. From the perspective of the Commission, mediation is intended to facilitate negotiations in the manner the parties deem appropriate, and while the practice of mediation is relatively standardized, the process is one shaped and defined by the parties with the assistance of the mediator. In this manner, the Commission supports a mediation function that responds to the local conditions of a specific negotiation, and which is bicultural, informal, non-threatening, and flexible.

[44] See ICC, "Inquiry Process: Guidelines for Parties," June 1, 2004.

2 | 18 YEARS: THE PATTERNS, THEMES, AND LESSONS LEARNED

For nearly two decades the Indian Specific Claims Commission has sat as an independent, impartial body facilitating the fair and just resolution of specific claims through inquiries and mediation.

Section 1 – Inquiries

The Importance of a Unified Documentary Record and an Annotated Index of Documents on Claims

The documentation of a claim's history is an integral component of both the DIAND claims and ISCC's inquiry processes; it draws upon a wide range of records, including those oral histories held by First Nations Elders and other witnesses, records held by Library and Archives Canada, and records retained by the Department of Indian Affairs and Northern Development. The parties may also draw upon secondary and scholarly sources that can provide a larger context and background to the letters, journals and annual reports maintained in the archives and at the department. Prior to the advent of the ISCC, parties to a claim would research their claims separately. This often led to delays in the process, as Canada would receive the First Nation's history and then conduct its own confirming research; as well, given the limited resources for, and access to, the documents, the First Nation's history was often characterized by gaps, whilst Canada's would often lead to replication of many aspects of the First Nation's documentary record. This approach to the history of specific land claims was both wasteful of time and resources, and did little to streamline the process.

Recognizing the inefficiencies of the extant approach to research, the ISCC took steps in its first inquiry, *Cold Lake and Canoe Lake First Nations: Primrose Lake Air Weapons Range Inquiries*,[45] to develop an approach focusing on the creation of a single documentary record that would be shared equally with the parties and the Commission. Over time, the Commission retained a full complement of historical researchers who gathered not only as comprehensive a history of each claim as possible, but also produced an annotated version of the historical documents. The Commission adopted a method of annotation that required its research staff to excerpt the relevant portions of each historical document and compile these into chronological order. The annotation would be retyped for ease of the reader and was employed in every claim for inquiry. The process of creating a single evidentiary record should not be underestimated, as it not only made identifying duplicate historical documents or gaps in the record easier, it introduced an efficiency into a process that relied extensively on old letters and reports, many of which were handwritten. Furthermore, it made available to the general public, researchers, academics and First Nations themselves a compilation of collective history that is now accessible through Library and Archives Canada. The creation of a single evidentiary record became standard operating procedure for the inquiry process.

[45] ICC, *Cold Lake and Canoe Lake First Nations: Primrose Lake Air Weapons Range Inquiries* (Ottawa, August 1993), reported (1994) 1 ICCP 3.

Once the Commission accepts a claim for inquiry, both parties are asked to provide copies of all documents, maps and other materials relevant to the claim. The Commission's historians then compile the documentary record into chronological order and digitize this record into CD-ROM format, complete with an annotated index. Copies of this record are provided to the parties and their legal counsel for use during the inquiry and relied on by the inquiry panel throughout the inquiry.

The adoption of a single record approach has value beyond that of convenience for the parties. For example, in one of the few Pre-Confederation claims before the Commission, the *Chippewas of the Thames First Nation: Clench Defalcation Inquiry*, the compilation and review of a single evidentiary record led the parties to conclude that additional research was required. In the process, the First Nation and the Department of Indian Affairs agreed to a joint research project that expedited the process considerably and, more importantly, expanded the record such that Canada reconsidered its initial rejection of the claim and offered to negotiate a settlement.[46]

Similarly, in a few treaty land entitlement claims, the creation of a single annotated record for pay list analysis resulted in a supplementary examination of documents and, in a few instances, led to the reversal of the department's previous rejection of the claim. In the *Peguis First Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry*, this Manitoba First Nation requested an inquiry into the Minister of Indian Affairs' decision to reject its TLE claim. After several planning conferences and further research, Canada advised the First Nation of its decision to accept the claim for negotiation, obviating the need for a full inquiry.[47]

Recommendation 3.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development direct its research staff to create a single documentary record to introduce efficiencies into the process. This organizing step will also help ensure that First Nations are given access to all documentary evidence in the possession of the Government of Canada.

Recommendation 4.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development make public the criteria and the reasons for accepting or rejecting claims, so that the parties know the case to be met and the general public have a better understanding of the issues, the process and DIAND's decisions.

The Power of Inquiry to Influence Policy Review

The Commission's inquiry mandate requires it to review the Minister of Indian Affairs' decision to reject a specific claim for negotiation, and make findings on the question of whether a legal obligation is owed to a First Nation. By its very nature, the Commission's mandate necessitates a review and consideration of the Specific Claims Policy, *Outstanding Business*, and in certain cases, departmental policies developed to address a specific type of claim, such as treaty land entitlement (TLE) claims.

[46] ICC, *Chippewas of the Thames First Nation: Clench Defalcation Inquiry* (Ottawa, March 2002), reported (2002) 15 ICCP 307.
[47] ICC, *Peguis First Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, March 2001), reported (2001) 14 ICCP 184.

Canada's treaty land entitlement policy is certainly one area where the Commission has been instrumental in bringing change. In 1995, the Commission published its final report on the Fort McKay First Nation TLE claim.[48] This inquiry was the first comprehensive review and analysis of Canada's TLE policy and resulted in the Commission panel's recommendation that the claim be accepted for negotiation, and that Canada's policy be substantively amended to change the way the population of a band was counted. The previous policy did not take into account the migration of people that once marked the nomadic way of life of Aboriginal people. As a result, some treaty Indians had never had land set aside for them in the treaty land entitlement calculated for a band – as was their treaty right. The Commission recommended that the population count include not just the population as of the date of first survey[49] but also people who transferred from other bands, people who married into the band, or people who were absent. The ISCC's analysis of Canada's policy on TLE calculation led to a significant change in the policy, as the Department of Indian Affairs and Northern Development expanded its approach to include a number of new categories of individuals in TLE calculation; this policy change would impact on all TLE claims that followed the ISCC's findings in the Fort McKay First Nation Inquiry.

The Commission had a further opportunity to examine Canada's TLE policy in the Lac La Ronge Inquiry. In this claim, the First Nation was advancing an interpretation of the policy that required Canada to take into consideration the population of the band at the time Canada was deemed to have fulfilled its TLE obligation to a First Nation; an approach to TLE that has been referred to as the "current population" formula. Adopting the same principles and reasoning it did in the Fort McKay inquiry report, the Commission panel rejected this analysis and relied upon the date of first survey as the point in time when the treaty land entitlement of the band crystallized.[50]

The Use of Oral History Evidence

As noted in our discussion of the ISCC's guiding principles and processes, the community session – the mechanism through which the Commission gathers and documents oral history evidence – is perhaps the single most important feature of the inquiry process. The Commission believes that a First Nation's oral tradition and oral history provide important sources of information to supplement the written record of a claim. The community session was designed to ensure the perspective of the First Nation was included; a perspective that was not always apparent or understood within the documentary record alone. These sessions, convened within the First Nation community to enable as many community members as possible to participate and observe, are carried out in a manner respectful of the First Nation's language, culture and tradition. The testimony of the Elders is recorded, transcribed, and becomes part of the official record of the inquiry and of the community's written history, thereby making it more accessible to the community itself and ensuring its preservation.

In a few cases, the use of oral history evidence has led Canada to reconsider its previous refusal to accept a claim for negotiation. In the case of the *Kawacatoose First Nation: Treaty Land Entitlement*

[48] ICC, *Fort McKay First Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, December 1995), reported (1996) 5 ICCP 3.

[49] The date of first survey, known as DOFS, of the proposed reserve lands by a Crown surveyor becomes the basis upon which allocations of lands owed to First Nations under Treaty are determined.

[50] ICC, *Lac La Ronge Indian Band: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, March 1996), reported (1996) 5 ICCP 235. The First Nation subsequently took its claim to the Federal Court of Canada where, on appeal, the FCA adopted the same reasoning as the Commission in its interpretation of Canada's TLE policy.

Inquiry,[51] the identity of two families appearing on the Band's pay list could not be determined from the written historical record alone. The oral history of the First Nation, however, was able to place these two families with the Kawacatoose Band; this testimony was given much weight by the Commission panel and relied upon to determine the issue.

In the *Betsiamites Band: Highway 138 and Rivière Betsiamites Bridge Inquiries*,[52] the oral testimony revealed that in the 1970s, the band members learned that title to the right of way for Highway 138 had never been transferred to Quebec. The First Nation's oral history combined with the Department of Indian Affairs' own witness led to the acceptance of the previously rejected claim by the Minister of Indian Affairs prior to completion of the inquiry.

In the *Nak'azdli First Nation: Aht-Len-Jees Indian Reserve 5 Inquiry*, the First Nation alleged that Canada had failed to protect its interest in Indian Reserve No. 5 at the time of the McKenna-McBride Commission, which had been struck by the province in 1912 to hear requests from bands for additional reserve lands. When the Commission visited the Nak'azdli Band in 1913, the Chief requested additional cultivatable lands; however, when the Ditchburn-Clark review was launched in 1920 for the purpose of confirming the alterations to reserves proposed by McKenna-McBride, the request of the Nak'azdli people was not confirmed, and their reserve was disallowed in favour of other lands. When the Band later submitted a specific claim to address the loss of their original reserve lands, Canada rejected the claim. However, at the community session held for this inquiry, the Band presented oral history evidence that challenged Canada's understanding of the events of 1913 and 1920, and the Nak'azdli First Nation's claim was accepted for negotiation.[53]

Recommendation 5.0: That the Specific Claims Tribunal exercise its authority to receive oral history evidence. The Tribunal should gather evidence from community members in a public session convened in the community to ensure the greatest access. While the Tribunal is in the community, it should take the opportunity to visit the lands in question.

The Relationship Between Facts, Findings, and the Inquiry Process

The root of a panel's recommendations rests on their findings of fact, following a full presentation of historical documentation, oral testimony and expert evidence, if available. For example, a question that is often before a Commission's panel concerns whether a reserve was in fact created pursuant to Canada's obligation in the numbered treaties. To render a decision on this type of claim means that the panel needs to consider, among other things, the evidence of the parties' understanding at the time of the events leading to the creation of a reserve. While the law can provide some direction on the relevant factors to look for in that history, only the documentary and/or oral testimony can provide the factual foundation on which the panel can rely. Thus, for example, when a numbered treaty directs that there be consultation with the band regarding the selection of reserve lands, followed by a survey, acceptance by Canada and the First Nation and recognition of the lands as reserve lands, it is the facts that

[51] ICC, *Kawacatoose First Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, March 1996), reported (1996) 5 ICCP 73.
[52] ICC, *Betsiamites Band: Highway 138 and Rivière Betsiamites Bridge Inquiries* (Ottawa, March 2005), reported (2007) 18 ICCP 277.
[53] ICC, *Nak'azdli First Nation: Aht-Len-Jees Indian Reserve 5 Inquiry* (Ottawa, March 1996), reported (1998) 7 ICCP 81.

inform of the actual incidents of consultation, selection, survey, acceptance, and recognition of the reserve in each situation of reserve creation.

In the *Carry the Kettle First Nation: Cypress Hills Inquiry*,[54] the Commission panel determined that the terms of Treaty 4 required the elements of consultation, selection, survey and acceptance to be present, and more specifically, that the acceptance of the reserve's survey could be effected in a formal manner or could be found in the conduct of either party. Based on an examination of the facts, the Commission panel found that, although the Carry the Kettle First Nation had been consulted and had selected lands that were subsequently surveyed and accepted by the Band as their reserve, there was no evidence that Canada had accepted the survey. The absence of evidence on this issue led the panel to conclude that no reserve had been created, as not all the legal requirements for reserve creation had been met.

In a different context, the question of whether a certain portion of land can be characterized as "Indian settlement lands" – a uniquely separate category of claim within British Columbia – has often rested on a finding of fact by the panel. Such was the case with the *Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band: McKenna-McBride Applications Inquiry*.[55] This inquiry concerned the BC *Land Act*, which, although it did not define "Indian settlement lands," nonetheless prohibited the granting of licenses, leases and pre-emptions of "Indian Reserve or Settlement" lands. When the Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band met with the McKenna-McBride Commission in 1914, it requested that a number of parcels of land, including some containing traditional villages, be set aside as reserves. As many of the lands applied for had already been alienated through provincial grants of timber licenses and leases, the question that arose concerned whether the alienated lands constituted "Indian settlement lands," which, by virtue of this designation, could not be leased or licensed by the province. The Commission panel determined that, although "Indian settlement" is not defined in the BC *Land Act*, the legislature likely intended to protect at least those lands for which there was some investment of labour on the part of the Indians. They could include village sites, fishing stations, fur-trading posts, clearings, burial grounds and cultivated fields – regardless of whether they were immediately adjacent to or in the proximity of other dwellings. Furthermore, it is not strictly necessary for there to be a permanent structure on the land for it to constitute an 'Indian settlement' providing there is evidence of collective use and occupation by the Band.

The question of whether a particular treaty band member was counted at the date of first survey (for the purposes of determining a First Nation's treaty land entitlement claim) requires a meticulous examination of a band's pay lists and factual findings by the Commission panel. The *Bigstone Cree Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry*[56] is yet another example where an analysis of the Band's pay lists as a question of fact led to Canada reconsidering its previous position and deciding to accept this claim for negotiation.

The surrender of reserve land has been the subject of many inquiries before the Commission. Whether a particular parcel of reserve land was lawfully surrendered requires a careful review of correspondence and other documentation prepared at the time, in addition to gathering and considering the merits of any oral history evidence the First Nation might have available. Three

[54] ICC, *Carry the Kettle First Nation: Cypress Hills Inquiry* (Ottawa, July 2000), reported (2000) 13 ICCP 209
[55] ICC, *Mamaleleqala Qwe'Qwa'SotEnox Band: McKenna-McBride Applications Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 7 ICCP 199.
[56] ICC, *Bigstone Cree Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, March 2000), reported (2000) 12 ICCP 343.

separate Saskatchewan inquiries – *Kahkewistahaw First Nation: 1907 Reserve Land Surrender Inquiry, Fishing Lake First Nation: 1907 Surrender Inquiry*, and *Moosomin First Nation: 1909 Reserve Land Surrender Inquiry* – were the first cases to be heard by the Commission following the landmark decision of the Supreme Court of Canada in *Apsassin*.[57] All three claims challenged the validity of alleged surrenders taken of their respective reserve lands pursuant to the *Indian Act* and under the terms of Treaty 4. In the Fishing Lake Inquiry,[58] new evidence had come to light that one or more individuals who had signed the alleged surrender document in 1907 were not 21 years of age, contrary to the *Indian Act* requirement for taking a valid surrender. When Canada became aware of this new evidence prior to the conclusion of the inquiry, it accepted the claim for negotiation. Both the Kahkewistahaw First Nation[59] and Moosomin First Nation[60] inquiries, however, proceeded to conclusion. Based on the review of the facts in each case and the law in *Apsassin*, the Commission panels in these inquiries found the alleged surrenders to be invalid. In each case the Minister of Indian Affairs accepted the claim for negotiation following the Commission's reports and recommendations.

The Importance of Examining Statutory Obligations

The majority of inquiries before the ISCC have required an examination of the *Indian Act*, but in two cases the Commission has examined Canada's conduct in meeting its obligations under other statutes. In the flooding inquiry concerning the Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA),[61] eight First Nations submitted claims for compensation arising from the alleged illegal alienation and flooding of their respective reserves along the Qu'Appelle Valley, following the construction of two dams by the provincial *Prairie Farm Rehabilitation Administration* (PFRA). Following the rejection of their claims, six of the eight First Nations came forward to the Commission to request an inquiry. At issue was whether the Crown could authorize the PFRA under the *Indian Act* to use and occupy reserve lands for flooding purposes. Canada acknowledged during the inquiry that it had not acquired the right to use and occupy the reserve lands by way of expropriation or surrender, a breach of the law which led the Commission panel to conclude that the PFRA was trespassing on the reserves of the six First Nations.

In the *Lower Similkameen Indian Band: Vancouver, Victoria, and Eastern Railway Right of Way Inquiry*,[62] the Band alleged inadequate compensation for the 1905 taking of a right of way through what are now its reserve lands for the use of the Vancouver, Victoria, and Eastern Railway and Navigation Company (VV&E). At issue in this inquiry was the matter of compensation for the lands taken, and whether that compensation was adequate. Over the course of the inquiry, Canada acknowledged that it owed a fiduciary duty to the Band to obtain adequate compensation. The Commission panel found a statutory duty arising from the *Railway Act, 1903* to ensure compensation to the Band, as was the case for non-reserve lands.

---

[57] *Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*, [1995], 4 SCR 344 (sub nom. Apsassin).
[58] ICC, *Fishing Lake First Nation :1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 6 ICCP 219.
[59] ICC, *Kahkewistahaw First Nation: 1907 Reserve Land Surrender Inquiry* (Ottawa, February 1997), reported (1998) 8 ICCP 3.
[60] ICC, *Moosomin First Nation: 1909 Reserve Land Surrender Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101.
[61] ICC, *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess, and Ochapowace First Nations: Flooding Inquiry* (Ottawa, February 1998), reported (1998) 9 ICCP 159.
[62] ICC, *Lower Similkameen Indian Band: Vancouver, Victoria, and Eastern Railway Right of Way Inquiry* (Ottawa, February 2008), reported (2009) 23 ICCP 143.

The Importance of Recognizing Pre-Confederation Claims

When the Specific Claims Policy was originally introduced in 1973, it expressly barred claims based on events arising before Confederation in 1867, unless the federal government specifically assumed responsibility for them. In April 1991, Canada removed the pre-Confederation exclusion from its policy. For many First Nations this meant that claims that had never been submitted or that had been submitted but rejected could be reviewed. Without exception, every pre-Confederation claim that was inquired into by the Commission resulted in either an acceptance to negotiate by Canada during the course of inquiry or a recommendation and agreement to conduct further research before a final position would be taken. This result clearly demonstrates the value of the Commission's role to review and inquire into claims that, until recently, were entirely excluded from the process.

The Commission's Examination of Treaty Obligations

In its 18-year history, the Commission has examined nearly all of the post-Confederation numbered treaties between First Nations and the federal Crown in order to assess Canada's fulfillment of its treaty obligations. At the same time, the courts in Canada were embarking upon their own examination and development of principles of treaty interpretation, resulting in the creation of a body of law that can assist in the interpretation of the language of the treaties and the obligations arising therein. Guided by, and, in some cases, building upon the legal principles established by the courts, the ISCC has conducted inquiries into such obligations as treaty land entitlement, reserve creation and surrender, the provision of agricultural benefits, and the provision of medical benefits.

In the *Roseau River Anishinabe First Nation: Medical Aid Inquiry*, the Commission was asked to examine whether the act of deducting medical aid payments from the First Nation's trust accounts between 1909 and 1934 was a breach of Canada's obligations under Treaty 1. At issue was whether the 1871 Treaty included a promise to provide 'medical aid', and if so, did this promise survive the 1875 amendment to the Treaty? This inquiry contains a comprehensive review of oral history and extrinsic evidence relating to the historical record of the period, the specific circumstances associated with the negotiation and execution of Treaty 1, and the subsequent conduct of the parties.[63] Oral history evidence presented by the First Nation was illuminating, as it disclosed the recollections of Roseau River's "promise keeper" at the time of treaty and an understanding, passed on through generations, that Canada was obliged to provide medical aid under treaty. The Commission panel recommended that the claim be accepted, a recommendation that was subsequently rejected by Canada. This inquiry represents one of three inquiries in which the Commission was asked to examine the impact of the larger context of a treaty, which includes utterances or oral undertakings outside the written treaty document.[64]

In other inquiries, claims were advanced because the conduct of the Crown was viewed as being in breach of the treaty relationship. Where, for example, the Department of Indian Affairs amalgamated bands, First Nations argued that the conduct of the Crown should be

[63] ICC, *Roseau River Anishinabe First Nation: Medical Aid Inquiry* (Ottawa, February 2001), reported (2001) 14 ICCP 3.

[64] The other inquiries are ICC, *Athabasca Denesuline Fond du Lac, Black Lake, and Hatchet Lake First Nations: Treaty Harvesting Rights Special Report* (Ottawa, November 1995), reported (1996) 4 ICCP 177; and ICC, *Moose Deer Point First Nation: Pottawatomi Rights Inquiry* (Ottawa, March 1999), reported (1999) 11 ICCP 135.

viewed, amongst other issues, as a breach of its treaty obligations. This was the argument in the *Cumberland House Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry* and the *James Smith Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry*.[65] In the case of the *James Smith Cree Nation: Chakastaypasin Indian Reserve 98 Inquiry*,[66] the conduct of the Crown following the Northwest Rebellion of 1995 resulted in the loss of the Chakastaypasin Band's entire reserve. The 1885 Rebellion also had a direct impact on the Lucky Man Cree Nation's treaty rights and treaty land entitlement, which were the subject of two inquiries.[67]

In 1998, Canada agreed to negotiate the first agricultural benefits' claim under Treaty 4. The facts of the Nekaneet First Nation claim were intricately tied to the history of those bands living within the Cypress Hills, such as the Carry the Kettle First Nation. During the course of the Nekaneet First Nation inquiry, Canada offered to negotiate the claim for agricultural benefits, resulting in the suspension of the inquiry. [68]

In addition to shortfalls in the provision of land under treaty land entitlement, the ISCC has recently inquired into a related topic that is very significant: the quality of the land provided under a treaty, as a treaty right.[69] This issue is one of the many issues that have emerged and that will come before the Tribunal in the future.

Interpreting the Commission's Mandate: Deemed Rejection

As stated previously, the Commission's mandate is triggered when a First Nation requests an inquiry into its rejected claim. In a certain number of cases, however, First Nations request an inquiry into a claim that has not yet been rejected formally by the Minister. Requests for inquiries into claims that have been 'constructively rejected' have been tested against the ISCC's policy on 'Deemed Rejections'. The latter policy provides for the acceptance of claims that have not been formally rejected where: (1) an unreasonable period of time has elapsed since the claim was submitted to the Department of Indian Affairs and Northern Development, and the First Nation remains without any indication from the Crown regarding its claim; (2) there have been lapsed undertakings by the Crown regarding the claim, for example, statements regarding when the First Nation should expect a determination on their claim; and/or (3) where the complexity of the claim does not justify the time taken by the Crown to make a determination. An example of a deemed rejection is the situation illustrated by the *Mikisew Cree First Nation: Treaty 8 Economic Benefits Inquiry*, where lengthy delays and indecision were deemed to be "tantamount to a rejection," thereby giving the Commission its authority to conduct the inquiry.[70]

Similarly, the Peepeekisis First Nation submitted a claim to the Department of Indian Affairs and Northern Development in 1986, concerning the establishment of the File Hills farming colony on its reserve. When the First Nation asked the ISCC to conduct an inquiry into this

[65] ICC, *Cumberland House Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 183, and ICC, *James Smith Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 3.

[66] ICC, *James Smith Cree Nation: Chakastaypasin Indian Reserve 98 Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 335.

[67] ICC, *Lucky Man Cree Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 6 ICCP 109; and ICC, *Lucky Man Cree Nation: Treaty Land Entitlement Phase II Inquiry* (Ottawa, February 2008), reported (2009) 23 ICCP 301.

[68] ICC, *Nekaneet First Nation: Agricultural and Other Benefits under Treaty 4 Inquiry* (Ottawa, March 1999), reported (1999) 11 ICCP at 91.

[69] ICC, *James Smith Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 3; ICC,*Cumberland House Cree Nation: Indian Reserve 100A Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 183; ICC, *Sandy Bay Ojibway First Nation: Treaty Land Entitlement Inquiry* (Ottawa, June 2007), reported (2009) 22 ICCP 389; ICC, *Red Earth and Shoal Lake Cree Nations Quality of reserve lands Inquiry* (Ottawa, December 2008), reported (2009)24 ICCP.

[70] ICC, *Mikisew Cree First Nation: Treaty 8 Economic Benefits Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 6 ICCP 183.

claim, 15 years had passed and the First Nation had received no determination, notwithstanding undertakings by the Crown that there would be a speedy resolution of the claim. It was not until December 2001, once the inquiry had started, that the claim was finally rejected.[71]

More recently, in 2005, subsequent to the acceptance of the Red Earth and Shoal Lake Bands' request that the ISCC proceed with an inquiry on the basis of a 'deemed rejection', the department indicated it would challenge the ISCC's decision to hold such inquiries. At an ISCC hearing to determine whether to proceed with the inquiry on a 'deemed rejection' basis, Canada filed an affidavit outlining the process used in the Bands' claim. It outlines how the department processes the specific claims it receives and provides a chronology of the Red Earth-Shoal Lake claim, first submitted by the Bands on May 3, 1996. The chronology of the claim is shown on the below:

- May 3, 1996: The Red Earth and Shoal Lake Bands submitted a joint claim.
- 16 weeks later: The department acknowledged its receipt of the claim and indicated it would begin a preliminary analysis of the claim.
- May 1997: The department told the Bands that the preliminary analysis was completed and it would proceed to 'historical research stage'.
- September, 1997: the department wrote the Bands telling them a researcher had been identified and the research would proceed in November.
- October 1997: The department informed the Bands an extension had been granted and the research should be completed by the end of the year.
- March 1999: The department wrote the Bands saying the research report didn't meet their standards and the work would have to be "re-researched and re-written'. A subsequent letter indicated the work would be completed by Aug 9, 1999.
- October 1999: The Bands were advised the research had to be revised and the contract had been extended.
- February 2000: The department sent a copy of the research report to the Bands asking for their comments and "any additional allegations or legal arguments." The Bands were also told, once they were satisfied with the research, the claim would proceed to the legal review stage.
- December 2000: the government was advised the Bands had reviewed the research and the claim could go for legal review.
- March 16, 2001: The department informed the Bands the claim had been sent to the Department of Justice, but given the large number of claims and limited resources, it wasn't possible to estimate when the legal advice would be completed.
- Summer of 2002: The Bands wrote the minister about their claim.
- September 2002: The Minister of Indian Affairs, Robert Nault, wrote back indicating the situation had been brought to his attention.

[71] ICC, *Peepeekisis First Nation: File Hills Colony Inquiry* (Ottawa, March 2004), reported (2007) 18 ICCP 19.

- April 2003: The Bands were informed a lawyer had been assigned to their claim.
- November 2003: The department informed the Bands that because certain documents needed to be transcribed, this would delay the processing of their claim.
- November 19, 2003: The Bands wrote the Minister informing him they were asking the ISCC to conduct an inquiry into their claim on the basis it had not been dealt with in an expedient manner. A letter on the same date was sent to the ISCC asking for the inquiry.
- February 3, 2004: The department wrote the Bands indicating the Department of Justice had identified their claim as a priority. A week later the new Minister, Andrew Mitchell, wrote the Bands cautioning them that although a lawyer had been assigned "the review process takes considerable time."
- June 2004: The ISCC wrote the Minister of Justice and the Indian Affairs' Minister informing them the Commission had agreed to conduct an inquiry.
- February 15, 2005: The Minister, now Andy Scott, wrote the Bands advising them that their claim had not yet been accepted or rejected.
- March 24, 2005: The department wrote the ISCC indicating it intended to challenge the ISCC's decision to hold an inquiry on the basis that the claim was deemed to be constructively rejected through delays and the passage of time
- February 2006: ISCC held a hearing to determine if it had the jurisdiction to hold an inquiry when the Minister had not formally rejected the claim.
- September 2006: The ISCC panel ruled that it could hold such a hearing.
- October 2006: An application for judicial review of the ISCC's decision to take jurisdiction in this claim was filed by the federal government.
- December 20, 2006: A formal rejection of the claim by the Minister came 10 years after the claim submission. Subsequently, the government withdrew the application for judicial review. In 2007, the ISCC resumed its inquiry and released its report in February 2009.

The Specific Claims Policy and the Bar to Technical Defences

Outstanding Business states that Canada will not rely on the technical defences of laches and limitation periods to reject a specific claim. Nevertheless, the Commission did witness the Crown's reliance on another technical defence to reject a claim—the defence of *res judicata*. In the *Peepeekisis First Nation: File Hills Colony Inquiry*, the Commission was asked to examine Canada's actions in creating and implementing the 'File Hills Scheme'. This policy directed that graduates of the Indian residential (industrial) schools, who were members of other bands, were to be brought to the Peepeekisis reserve to live and farm on the reserve, and become members of the First Nation. Often referred to as 'the File Hills Colony' by the Department of Indian Affairs, the original Peepeekisis Band members complained to officials and protested the validity of the transferees' memberships in the Band. In response to the Band's concerns, four investigations into Peepeekisis Band membership took place during the 1940s and 1950s; in1955 a federal commission found that the department had breached Treaty 4 and the *Indian Act* and recommended compensation to the original Band members. The settlement negotiations failed, however, and the department's registrar ruled in favour of the validity of transferees' membership. In 1956 the original members requested a review of this decision, whereupon Judge McFadden held a hearing and confirmed the validity of all the disputed memberships under the *Indian Act*.

Following the finding of the Commission panel that the Crown had an outstanding legal obligation to the Peepeekisis First Nation arising from its actions in creating the File Hills Colony, Canada relied upon the 1956 review and the defence of *res judicata* to reject the Commission panel's recommendation. The Commission panel had concluded that the defence of *res judicata* has no application to the other issues of breach of treaty, *Indian Act* and the Crown's fiduciary obligation in creating the File Hills Scheme, none of which were before Judge McFadden, who was concerned solely with the question of band membership. In the Commission panel's view, this defence should be applied narrowly in a land claims process created by the gove.nment to resolve specific claims in a fair and equitable manner.[72]

[72] ICC, *Peepeekisis First Nation: File Hills Colony Inquiry* (Ottawa, March 2004), reported (2007) 18 ICCP 19.

Fiduciary Duties Give Rise to Lawful Obligations

Beyond the many issues related to Treaty obligations, no other legal issue has dominated the work of the ISCC more than the subject of Canada's fiduciary relationship with First Nations. At various times in its 18-year history, the Commission has grappled with breach of treaty as a breach of fiduciary duty;[73] pre-surrender fiduciary obligations;[74] the fiduciary duty in the creation of a reserve;[75] fiduciary duties to protect reserve land from encroachment or alienation;[76] fiduciary duties to prevent trespass;[77] and post-surrender fiduciary duties.[78]

The Specific Claims Policy continues to be silent on fiduciary duties giving rise to a claim of outstanding lawful obligation, notwithstanding the Supreme Court of Canada's 1984 decision in *Guerin*,[79] which established breach of fiduciary obligation in the context of reserve surrender as a cause of action against the Crown. Subsequent decisions, including the 1995 decision in *Apsassin*, confirmed *Guerin*.[80] Further, in 1990, the Supreme Court in *Sparrow*[81] expanded the scope of the Crown's fiduciary obligation in the constitutional context. This evolution in the law, however, did not prompt a formal amendment to Canada's Specific Claims Policy. Nevertheless, Canada dealt fully with the law of fiduciary duty in several recent inquiries, and in 2007, Canada accepted the Commission panel's recommendation to accept the surrender claim of the Roseau River First Nation[82] on the basis of a breach of the Crown's fiduciary duty.

The Commission has consistently interpreted the scope of the term "lawful obligation" to include obligations arising as a result of breaches of fiduciary duties. For example, the report of the Commission in the '*Namgis First Nation: McKenna-McBride Applications Inquiry* reviewed the Commission's interpretation of "lawful obligation" under the policy. In this report, the Commission panel confirmed that "a claim falls within the Specific Claims Policy if (1) it is based on a cause of action recognized by the courts; (2) it is not based on unextinguished aboriginal rights or title; and (3) it alleges a breach of a legal or equitable obligation which gives rise to a claim for compensation or other relief within the contemplation of the Policy. If these conditions are met, Canada should consider the claim under the Policy in the interests of avoiding protracted, costly, and adversarial court actions."[83]

---

[73] ICC, *Cold Lake and Canoe Lake First Nations: Primrose Lake Air Weapons Range Inquiries* (Ottawa, August 1993), reported (1994) 1 ICCP 3; and ICC, *Joseph Bighead, Buffalo River, Waterhen Lake and Flying Dust First Nations: Primrose Lake Air Weapons Range II Inquiries* (Ottawa, September 1995), reported (1996) 4 ICCP 47.

[74] ICC, *Kahkewistahaw First Nation: 1907 Surrender Inquiry* (Ottawa, February 1997), reported (1998) 8 ICCP 3; ICC, *Sumas Band: Indian Reserve 6 Railway Right of Way Inquiry* (Ottawa, February 1995), reported (1996) 4 ICCP 3; and ICC, *Lower Similkameen Indian Band: Vancouver, Victoria, and Eastern Railway Right of Way Inquiry* (Ottawa, February 2008), reported (2009) 23 ICCP 143.

[75] ICC, *Taku River Tlingit First Nation: Wenah Specific Claim Inquiry* (Ottawa, March 2006), reported (2008) 21 ICCP 97.

[76] ICC, *Athabasca Chipewyan First Nation: W.A.C. Bennet Dam and Damage to Indian Reserve 201 Inquiry* (Ottawa, March 1998), reported (1998) 10 ICCP 117; ICC, *Esketemc First Nation: Indian Reserves 15, 17, and 18 Inquiry* (Ottawa, December 2001), reported (2002) 15 ICCP 3; ICC, and *Muskoweksun First Nation: 1910 and 1920 Surrenders Inquiry* (Ottawa, February 2009), reported (2009) 24 ICCP.

[77] ICC, *Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot Enox Band: McKenna-McBride Applications Inquiry* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 7 ICCP 199; and ICC, *Williams Lake Indian Band: Village Site Inquiry* (Ottawa, March 2006), reported (2008) 21 ICCP 225.

[78] ICC, *Blood Tribe/Kainaiwa: 1889 Akers Surrender Inquiry* (Ottawa, June 1999), reported (2000) 12 ICCP 3; and ICC, *James Smith Cree Nation: Chakastaypasin Indian Reserve 98 Inquiry* (Ottawa, March 2005), reported (2008) 20 ICCP 345.

[79] *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 SCR 335.

[80] *Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*, [1995], 4 SCR 344 (sub nom. *Apsassin*).

[81] *R. v. Sparrow* [1990], 1 SCR 1075.

[82] ICC, *Roseau River Anishinabe First Nation: 1903 Surrender Inquiry*, (Ottawa, September 2007), reported (2009) 23 ICCP 3.

[83] ICC, *'Namgis First Nation: McKenna-McBride Applications Inquiry*, (Ottawa, February 1997), reported (1998) 7 ICCP 109, at 188.

Examination of Compensation Criteria in *Outstanding Business*

While the predominant focus of the Commission's inquiry mandate rests on Canada's rejection of a First Nation's claim, in one landmark inquiry the Commission examined, at the First Nation's request, the compensation criteria on which Canada accepted its claim. In the *Long Plain First Nation: Loss of Use Inquiry*,[84] the Commission panel's findings and recommendation introduced 'loss of use' as a compensable aspect of treaty land entitlement claims. At issue here was whether a band with an admitted shortfall in its treaty land entitlement was entitled to be compensated for its loss of use of that land based upon the Minister's decision on the applicable compensation criteria. In the panel's view, payment for the loss of use of these treaty lands was in keeping with the Specific Claims Policy's compensation criteria, which provide that compensation "will be based on legal principles."[85] This was the first inquiry in which the ISCC considered and accepted loss of use as an aspect of TLE compensation. Loss of use has subsequently been adopted as a head of damage in other TLE negotiations.

Canada's Responses to the Commission's Inquiry Reports

In its 2008/2009 Annual Report, the Commission summarized Canada's responses to the 80 inquiry reports as of March 31, 2009. Out of the 80 inquiry reports, the Commission has recommended that 41 claims be accepted for negotiation and 18 claims not be accepted.

Overall, Canada has:

1. Accepted 19 recommendations;
2. Rejected the Commission's recommendations in 19 inquiries;
3. Accepted 19 claims while an inquiry was underway;
4. Not responded in 24 claims where recommendations have been offered. This number must be mitigated by the fact that a high number of inquiry reports have been issued by the ISCC since it was directed, in November 2007, to cease its activities.

[84] ICC, *Long Plain First Nation: Loss of Use Inquiry* (Ottawa, February 2000), reported (2000) 12 ICCP 269.
[85] ICC, *Long Plain First Nation: Loss of Use Inquiry* (Ottawa, February 2000), reported (2000) 12 ICCP 269, at 284.

Section 2: Mediation

The Mediation Mandate of the ISCC

The originating Order in Council empowered the Commission to "provide or arrange, at the request of the parties, such mediation services as may in their opinion assist the Government of Canada and an Indian Band to reach an agreement in respect of any matter relating to an Indian specific claim."

When asked by one or both parties, and with the consent of both parties, the Commission acts as a neutral third party and mediates negotiations in order to create an atmosphere conducive to the resolution of the claim. In this administrative capacity, the ISCC acts as record keeper for the negotiations. Where the parties solicit expert opinions and studies, the ISCC might also be asked to coordinate this work on behalf of the negotiating table. In limited cases, the ISCC also provides its mediation services to resolve an impasse on specific issues.

In the Commission's experience, the speed with which a negotiation proceeds is influenced by many factors; primary among these is the type of claim being negotiated. The framework for the negotiation of specific claims is a unique context, unlike, for example, labour law or family law negotiations. A First Nation's attempt to negotiate resolution is therefore guided not only by laws of general application but also by the Specific Claims Policy – the substance of which has not changed since it was developed in 1973. In addition to the narrow policy context of negotiations, the complexity of the issues and the number of interested or affected parties influences the timeliness of negotiations. The pace of negotiations can also be influenced by the turnover of leadership and staff on all sides. And in some cases, further complexity is created when the federal government invites a province to the table, as in pre-Confederation claims.

The Commission exercises its mediation mandate on a case-by-case basis. Its services are available at no cost to the parties, and its ability to bring to the parties' attention the need for consistency in the interpretation and application of the policy underscore the importance of an independent third party. Similarly, while each negotiation proceeds in its own right, the Commission's expertise in claims in different parts of the country enables it to assist the parties with what might appear to be a divergent application of the policy in different regions. Similarly, given the high turnover of representatives on all sides, the Commission ensures there is corporate memory at the table and works to maintain the flow of open communication between the parties, particularly during difficult negotiation periods.

Recommendation 6.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development incorporate independent alternative dispute resolution (ADR) services at the outset of its process.

That this neutral facilitator assist the parties to narrow the issues in dispute and help them find agreement where they can. If needed, the third party should seek advice independent of the parties on a particular issue or coordinate the advice that is sought by the table.

That this neutral facilitator chair sessions where all relevant aspects of the Specific Claims Policy are explained and where expectations and possible outcomes are clearly expressed by all sides. In addition, the First Nations should have the opportunity to share with Canada's officials elements of their own governance and culture. This type of precursor to formal negotiations would help to create an atmosphere conducive to a positive and timely settlement agreement.

Facilitating and Mediating Specific Claims Negotiations

Over the history of the Commission, it has interpreted its mediation mandate broadly and has sought to advance its services as an alternative to the courts, helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious and efficient manner.

While fairness, expeditiousness and efficiency may be viewed as standard principles underlying negotiations generally, the context and unique circumstances in which specific claims are negotiated often mean greater diligence must be applied to see that these negotiating principles are upheld. The parties are dealing with matters that are by their very nature historical and involve events that can and often did extend back a century or more. Negotiations also address issues related to how the land was used at the time of appropriation, how its use evolved over time, and the benefits it brought as an asset to various title holders compared to the ways in which a First Nation would have developed and used the land throughout the years and the losses this represents for the First Nation.

It is fundamental to any successful mediation that a climate of trust be created at the outset. To do this, the Commission works with the parties to address the imbalance of power and resources between the parties as well as uncover the interests underlying their positions at the table; it uses the negotiations as an opportunity to brainstorm and encourage agreement on options for going forward; develops objective criteria to assess those options; views communication as a critical part of the negotiating process; and seeks the commitment of all parties to work towards achieving settlement.

Supporting Parties' Negotiations through Coordination and Collaboration

The Commission's mediation mandate is engaged only upon the mutual and voluntary agreement of the parties; both the First Nation(s) and Canada have to agree to seek the assistance of the Commission and the ISCC's involvement may be sought at any stage of the specific claims process, even before the Minister of Indian Affairs has made a decision to accept or reject a claim.

Once engaged, the Commission's first task is to assess what kind of assistance the parties require to reach a successful settlement agreement. Each claim negotiation is different and does not always require the same degree of involvement from the Commission. The services required from the Commission are agreed to by the parties and documented by the Commission in the form of a *Mediation/Facilitation Agreement*. The purpose of this agreement is to clearly express to all sides the agreed upon roles and responsibilities of the Commission.

The Commission's role in negotiations is most often one of facilitation and support. In this capacity, its representatives chair negotiation sessions, provide a detailed record of discussions, follow up on undertakings, and consult with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and meeting times. When requested, the Commission also has the responsibility for mediating disputes and acting as a coordinator for the various studies undertaken by the parties to support negotiations.[86]

Assisting Joint Initiatives: Pilot Projects

The ISCC has become involved in the facilitation of pilot projects wherein the First Nation is brought together with Canada to discuss at a single table all their outstanding specific claims, whether formally accepted for negotiation or not.

The first such project commenced in 1996, when then Chief Sam Stone of the Michipicoten First Nation wrote then Minister of Indian Affairs Ron Irwin to invite the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) to consider a different approach to resolving the First Nation's specific claims. The idea was simple: have the First Nation and DIAND work together to research, identify, and resolve all of the First Nation's specific claims in a "coherent, cooperative and timely fashion."[87] Following their initial meeting to discuss how the idea of a joint specific claims process could be developed, the parties invited the Commission to act as a neutral facilitator during the pilot project. In January 1997, the Commission began working with the Michipicoten First Nation and DIAND to establish a Protocol Agreement setting the ground rules for the project.

[86] See, for example, ICC, *Fishing Lake First Nation: 1907 Surrender Mediation* (Ottawa, March 2002), reported (2002) 15 ICCP 291. This was the first mediation where the Commission actively took on the role of study coordinator.

[87] ICC, *Michipicoten First Nation: Pilot Project Mediation* (Ottawa, October 2008), reported (2009) 24 ICCP.

This pilot project was the first time that a First Nation and DIAND worked cooperatively on multiple claims submissions. The dedication of human and financial resources by DIAND and the commitment of both parties contributed to the success of this coordinated approach.

Under the project, DIAND and the First Nation agreed to conduct joint research and gather the oral history of the First Nation *before* Canada took a position to accept or reject the various claims for negotiation. In this way, the project demonstrated how willingness, flexibility, and commitment can lead to effective resolution without recourse to an adversarial process.

In 1997, the Cote First Nation in Saskatchewan sought DIAND's cooperation in a joint project involving 12 separate reserve land transactions that began in 1905. In 2006, four specific claims were accepted for negotiation and the parties agreed to address another six as part of this negotiation.

The cooperative design of these pilot projects was then repeated with the Fort William First Nation in 1998, when multiple complex and interrelated surrender and expropriation specific claims were researched and reviewed jointly by both parties. During the Commission's involvement, two claims were settled.

Coordinating Joint Parties' Claim Valuation and Assessment Studies

At an early stage of negotiations when the Commission is involved, the parties are invited to discuss whether the claim valuation and assessment studies needed to valuate compensation will be undertaken jointly for the two parties by independent consultants. In most cases, the parties agree to a land appraisal and what has been termed "loss of use" studies to be carried out jointly and coordinated by the Commission. The loss of use studies might include assessment of agricultural land or other land development; mines and minerals; forestry; and loss of rent (including commercial/industrial rent and tourism/ recreational rent). It is not uncommon for the First Nation to also undertake additional studies, which might include traditional activities and social impacts, special economic advantage, disturbance and injurious affection, and water loss of use.[88]

The Commission's role as coordinator is to monitor the completion of the studies, coordinate meetings, help eliminate duplication and inconsistencies between studies, and where possible, to provide a summary of all the studies. These efforts help to facilitate communication between the consultants and the negotiation teams. The Commission created the full-time position of "Study Coordinator" within the Mediation Unit to fulfill these duties and report directly to the parties.

[88] Indian Specific Claims Commission, Study Coordination – *Draft* Process Manual, p. 1.

This aspect of the Commission's mediation services – coordination of loss of use studies and land appraisals – has met with much success, and it has become a regularized role in all mediation files. The ISCC's work in providing study coordination services and support ensures that the study contractors have what they need to complete their work in a timely manner and the negotiating parties are kept informed about the progress of the reports and any problems that need to be addressed along the way.

There have been 115 studies done by consultants at the request of First Nations and Canada since the beginning of mediation services at the ISCC. Terms of Reference are agreed to by the First Nation and Canada on an entirely 'without prejudice' basis and accordingly, nothing in the Terms of Reference can be interpreted as an admission of fact or liability by the First Nation or Canada. A list of all completed joint studies appears in Appendix G.

Initially, studies were completed independently at the request of a First Nation, and Canada would subsequently conduct its own studies. Today, for the sake of efficiency and cost-effectiveness, joint studies are undertaken with the terms of reference jointly developed by Canada and the First Nation and provided to the consultants.

Recommendation 7.0: That joint research be undertaken by the parties whenever possible to limit costs and expedite the process.

Supporting the Negotiations of Claims Involving Multiple First Nations

The unique nature of each claim requires that the Commission be open to the range of services that are required by the parties. This is especially so where multiple First Nations are negotiating with Canada on the settlement of a single specific claim. For example, the Commission enabled the three First Nations involved in the Pelly Hay Lands claim – The Key, Keeseekoose, and Cote First Nations – to reach agreement on an issue they were unable to resolve among themselves.

The three First Nations and representatives of DIAND worked to establish negotiating principles and a guiding protocol agreement, which helped them to arrive at a mutually acceptable resolution of the Pelly Hay Lands claim.[89] Elements of the negotiation included agreement by the parties on a negotiation protocol; agreement on the Commission's role in the negotiations; agreement on hay lands acreage; identification of damages and compensation criteria; land appraisals and loss-of-use-studies; compensation to bring forward historical losses; consideration of reserve creation and land acquisition costs; negotiation and ratification expenses; and, finally, settlement issues and agreements, division of the settlement money among the three First Nations, communications, and ratification plans.

[89] ICC, *Fort Pelly Agency: Pelly Haylands Claim Mediation*, (Ottawa March 2008), reported (2009) 24 ICCP 279.

In order to properly assess the First Nations' losses arising from the illegal taking of the claim lands, the negotiating teams decided that Canada and the First Nations would jointly commission two land appraisals, as well as loss-of-use studies relating to agriculture, minerals, and forestry. The First Nations also decided that they would unilaterally contract for loss-of-use studies relating to traditional activities, social impact, special economic advantage, and water. The Commission was asked to coordinate these studies, monitor their progress, schedule meetings, arrange for a series of consultant interviews with community Elders, and facilitate communications among the parties – in other words, take on extensive duties and the responsibility for ensuring the completion of these studies that the parties would otherwise have had to assume over and above the challenge of negotiating a claim of this size and importance. All of these studies were completed by the end of 2003 and there followed several months of offers and counter-offers, culminating in an agreement in principle in October 2004 for a total compensation package of $73.5 million plus negotiation and ratification costs.

Canada did not make any recommendations to the First Nations as to how they should divide the compensation, leaving the First Nations to come to an agreement among themselves. With the assistance of the Commission, the three First Nations were ultimately able to agree to an equal split among them with respect to the land component and the debt to be repaid; however, for several months, the three First Nations tried to agree on an equitable division of the settlement moneys, without success. They wanted some combination of a per capita distribution to band members, with an equal division of part of the remainder and a per capita division of the rest, but could not agree on certain elements of these choices. In April 2005, they asked the Indian Specific Claims Commission to mediate this matter, and meetings were convened quickly, at which time the matter was successfully resolved.

In another case, the ISCC became involved in mediating the negotiations that followed the Minister of Indian Affairs' acceptance of the ISCC's recommendation regarding the flooding claims of the six QVIDA First Nations. The ISCC was invited to chair the negotiation sessions, provide an accurate record of the discussions, follow up on undertakings and consult with the parties to establish acceptable agendas, venues and times for meetings. Unfortunately, four years of negotiations as a collective proved unsuccessful and Canada gave QVIDA notice, as permitted by the terms of their negotiated memorandum of understanding, of its decision to cease negotiations, explaining that it was prepared to enter into negotiations with individual First Nations whose claims were accepted by Canada.[90] Four First Nations accepted Canada's offer to negotiate; Cowessess First Nation and Sakimay First Nation joined each other at one table with Canada, and Muscowpetung First Nation and Pasqua First Nation joined each other at a separate negotiation table with Canada.

[90] ICC, *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA): Flooding Mediation*, (Ottawa, December 2005), reported (2008) 21 ICCP 77

Inclusion of Provinces in the Negotiation of Specific Claims

The Commission recently completed a mediation in which – in addition to the First Nation and Canada – one of the parties was the Province of Saskatchewan. The challenges at this table were significant, and required that parallel, bilateral negotiations be conducted between Canada and Saskatchewan (without ISCC's involvement) while the Commission worked with the First Nation and Canada during their negotiation at a different table. Because the Commission has publicly reported on the matter, we think it is important to highlight the lessons learned from the experience.

In our view, the mediation of the Sturgeon Lake First Nation Treaty Land Entitlement (TLE) demonstrates the importance of a flexible and broad mediation mandate in providing support to the parties. Given that this was a TLE claim, the Province of Saskatchewan was involved because of its legal obligation under the 1930 *Natural Resources Transfer Act* to provide "unoccupied Crown lands" for the creation of Indian reserves. In addition to agreement on the terms of the negotiation protocol, other elements of the negotiation included agreement by the parties on the nature of the Commission's role in the negotiations; the final population figures for determining shortfall acres for settlement purposes; the effect of Article 17 of the 1992 Saskatchewan Framework Agreement on the settlement criteria; the applicability of an honour payment to the Sturgeon Lake TLE claim; the variation of the payment schedule stipulated in the Framework Agreement; the impact of the parallel, bilateral (Canada and Saskatchewan) discussions relating to the cost-sharing provisions in the Framework Agreement; compensation for land as well as negotiation and ratification expenses; and finally, settlement issues and agreements, communications, and ratification of the final settlement.[91]

Once again, the broad and flexible nature of the Commission's mediation mandate made the creation of a parallel, bilateral process with the Province of Saskatchewan – which in itself was a critical component to the successful negotiation of the claim – not only possible but necessary to support the needs of the parties.

[91] ICC, *Sturgeon Lake First Nation: Treaty Land Entitlement Negotiations Mediation*, (Ottawa, May 2008), reported (2009) 23 ICCP 463.

3 | REACHING OUT

Section 1: The Authority to Publish

The Commission was given the authority, by Order in Council, to publish its findings and recommendations to the parties involved in an inquiry, and report on its mediation mandate. In addition, the Commission was given the authority to publish "any other reports from time to time that the Commissioners consider required in respect of the Commission's activities and the activities of the Government of Canada and the Indian Bands relating to specific claims."[92] The Commission has exercised this authority throughout its 18-year history and in so doing, contributed to the public's education about specific claims with each publication. A compilation of all annual, inquiry and mediation reports, along with the Commission's proceedings, are now available at Library and Archives Canada. A complete list of all its publications appears in Appendix F.

Section 2: Liaison with First Nations Communities

As the architect of its own process, the ISCC formulated its inquiry procedures from one critical principle: it would engage directly with claimant communities to bring its inquiry hearings into the affected First Nation community. It was therefore vital that the Commission establish effective linkages with First Nation communities in order to gain insight into their cultural, ceremonial and logistical requirements. The Commission's objective is to bring its process into a First Nation community with the utmost respect and integrity. To carry this out, the Commission established a Liaison Unit to create a community profile and provide key information to the Commissioners on every First Nation requesting the Commission's services. In advance of every community session, staff of the Liaison Unit visit the community with the ISCC's legal counsel, to introduce the Commission's inquiry process to the First Nation community and make the necessary cultural and ceremonial arrangements for the taking of oral history evidence. Following consultation with the community, the Liaison Unit sometimes prepares sweet grass and tobacco offerings for the First Nation witnesses that are presented by the Commission panel at the community session. Occasionally, the panel, ISCC staff, and Canada's representatives are invited to participate in pipe and prayer ceremonies.

92 Order in Council P.C. 1993 – 1444, June 24, 1993.

Section 3: Public Education

Throughout its history, many efforts have been made by the ISCC to raise awareness about its mandate and to create a better understanding of the issues surrounding specific claims and the legal obligations giving rise to these claims within Canada. The ISCC's efforts have not been confined to the general public. In its role as a bridge between often conflicting perspectives on claims by the Government of Canada and First Nations, the ISCC has often discussed its work and inquiry reports with national and regional/local media, in addition to speaking publicly to specialized and academic audiences.

The ISCC has made efforts to fill gaps in the knowledge of central agencies of the federal government regarding specific claims and the Commission. The ISCC has also developed formal ties with other Treaty Commissions within Canada.

Over the years, Commissioners have appeared before parliamentary committees, held sessions on the ISCC for Members of Parliament, and information sessions for foreign delegations, including South Africa and New Zealand.

In addition, the ISCC has created numerous information tools to supplement the public reporting of its mediation services, inquiry findings, and recommendations. Given the body of work created by the Commission over its 18-year history, the Commission believed it important to create an index of key words and summaries of inquiries and mediation reports, as a research tool for canvassing these legal issues. This index was tabled with the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples following an appearance by the ISCC in 2006.

4 | IN CONCLUSION: OUR ACCOMPLISHMENTS

The ISCC has had a positive impact in bringing First Nations and the federal government together and has worked diligently to bridge often divergent perspectives through the inquiry and mediation processes.

- The ISCC has helped settle a number of claims over its 18-year existence, through its inquiry and mediation processes.
- The ISCC has been a pioneer in the legal recognition of First Nations' oral history evidence, prior to the courts granting it equal status with documentary evidence.
- The ISCC has provided First Nations with an opportunity to have their witnesses heard. The inquiry process has been the only independent examination of government decisions on issues related to land claims, and as such, has constituted an important alternative to litigation.
- The ISCC established an impartial forum where, often for the first time, First Nations and their witnesses have the opportunity to meet with Canada's representatives regarding their claims.
- The ISCC has helped the federal government and a number of provincial governments better understand that specific claims constitute important legal and human rights issues in our country.
- The ISCC has been active in public discussions promoting the establishment of an independent claims body with binding authority to address specific claims.
- The ISCC's actions over the years have facilitated the development of a more positive working relationship between the First Nations and the federal government.
- The ISCC's actions have helped to foster a shared understanding of claims and the specific claims process by the federal government and the First Nations.

The decision to convene its hearings within a First Nation community and in a location in closest proximity to the First Nation community not only ensures maximum accessibility to the Commission's process, but also provides important knowledge to the federal representatives.

Based upon our experience, we can say that the claims already tabled on land issues related to treaties, primarily, the quantity of land provided as treaty land entitlement, are only the tip of the iceberg with regard to treaty rights. Given our experience, one can anticipate many more claims in the future addressing other treaty-related matters: quality of land, agricultural benefits, medical aid, and natural resources. Furthermore, the relatively few claims that the ISCC has been asked to consider from Quebec and the Atlantic provinces should not be considered as an indication that more claims will not be forthcoming.

Recommendations

Recommendation 1.0: That the government initiate, with the Assembly of First Nations, a thorough review by an independent panel, of a) the 1973 Specific Claims Policy, and b) the Department of Indian and Northern Affairs' application of that policy, to make them consistent with:

- **section 35 of the *Constitution Act, 1982*;**
- **the Crown's fiduciary obligation as established by the 1984 Supreme Court of Canada decision in *Guerin*, and subsequent decisions;**
- **the expansion of the application of the Crown's fiduciary obligation in the constitutional context, as established by the 1990 Sparrow decision of the Supreme Court of Canada;**
- **the Specific Claims Tribunal Act;**
- **the need to address claims over $150 million, which are outside the jurisdiction of the *Specific Claims Tribunal*.**

This review should be completed within the same five year review period called for in the *Specific Claims Tribunal Act*.

Recommendation 2.0: That the Superior Court Judges appointed to the Specific Claims Tribunal be versed in First Nations' land claims' issues, and that, if such is not the case, training be provided by, among others, representatives of First Nations.

Recommendation 3.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development direct its research staff to create a single documentary record to introduce efficiencies into the process. This organizing step will also help ensure that First Nations are given access to all documentary evidence in the possession of the Government of Canada.

Recommendation 4.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development make public the criteria and the reasons for accepting or rejecting claims, so that the parties know the case to be met and the general public have a better understanding of the issues, the process and DIAND's decisions.

Recommendation 5.0: That the Specific Claims Tribunal exercise its authority to receive oral history evidence. The Tribunal should gather evidence from community members in a public session convened in the community to ensure the greatest access. While the Tribunal is in the community, it should take the opportunity to visit the lands in question.

Recommendation 6.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development incorporate independent alternative dispute resolution (ADR) services at the outset of its process.

That this neutral facilitator assist the parties to narrow the issues in dispute and help them find agreement where they can. If needed, the third party should seek advice independent of the parties on a particular issue or coordinate the advice that is sought by the table.

That this neutral facilitator chair sessions where all relevant aspects of the Specific Claims Policy are explained and where expectations and possible outcomes are clearly expressed by all sides. In addition, the First Nations should have the opportunity to share with Canada's officials elements of their own governance and culture. This type of precursor to formal negotiations may create an atmosphere conducive to a positive and timely settlement agreement.

Recommendation 7.0: That joint research be undertaken by the parties whenever possible to limit costs and expedite the process.

Appendix A: Consolidated Terms of Reference

Pursuant to Order in Council P.C. 1991-1329, a Commission was issued to the first Chief Commissioner under Part I of the Inquiries Act. That Commission was subsequently amended by P.C. 1992–1730, and further Commissions were authorized to additional named Commissioners. The recitals to the amending Order-in-Council are as follows:

> WHEREAS a Joint First Nations/Government Working Group will review and recommend changes to the Government of Canada's Specific Claims Policy and process to the Minister of Indian Affairs and Northern Development and to the Assembly of First Nations; and
>
> WHEREAS the Government of Canada and the First Nations agree that an interim process to review the application by the Government of Canada of the Specific Claims Policy to individual claims is desirable;

The operative provisions of the new Commissions are the following:

> AND WE DO HEREBY advise that our Commissioners on the basis of Canada's Specific Claims Policy published in 1982 and subsequent formal amendments or additions as announced by the Minister of Indian Affairs and Northern Development (hereinafter "the Minister"), by considering only those matters at issue when the dispute was initially submitted to the Commission, inquire into and report on:
>
> a) whether a claimant has a valid claim for negotiation under the Policy where that claim has already been rejected by the Minister; and
>
> b) which compensation criteria apply in negotiation of a settlement, where a claimant disagrees with the Minister's determination of the applicable criteria.

AND WE DO HEREBY

a) authorize our Commissioners

> (i) to adopt such methods, subject to subparagraph (iii), as they may consider expedient for the conduct of the inquiry and to sit at such times and in such places as they may decide,
>
> (ii) that they may provide such advice and information as may be requested from time to time by the Joint First Nations/Government Working Group,
>
> (iii) to provide or arrange, at the request of the parties, such mediation services as may in their opinion assist the Government of Canada and an Indian band to reach an agreement in respect of any matter relating to an Indian specific claim,

(iv) to rent such space and facilities as may be required for the purposes of the inquiry, in accordance with Treasury Board policies,

(v) to engage the services of such experts and other persons as are referred to in section 11 of the Inquiries Act at such rates of remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and

b) direct our Commissioners

(i) to submit their findings and recommendations to the parties involved in a specific claim where the Commissioners have conducted an inquiry and to submit to the Governor in Council in both official languages an annual report and any other reports from time to time that the Commissioners consider required in respect of the Commission's activities and the activities of the Government of Canada and the Indian bands relating to specific claims, and

(ii) to file their papers and records with the Clerk of the Privy Council as soon as reasonably may be after the conclusion of the inquiry.

On November 22, 2007, Order in Council P.C. 2007-1789 added to the Commission issued in 1991, as amended, paragraphs directing the Indian Specific Claims Commission to cease all its activities by March 31, 2009. The recitals to this Order in Council are as follows:

(iii) to not accept or undertake new inquiries into specific claims as of the day on which the Bill entitled the Specific Claims Tribunal Act is tabled in the House of Commons,

(iv) as of the day on which the Bill entitled the Specific Claims Tribunal Act is tabled in the House of Commons, to cease all activities on inquiries that are currently before the Commission, except for those inquiries for which dates for the community sessions have already been scheduled or the community sessions have been completed or final legal submissions, either written or oral, have been completed, to notify in writing the affected First Nations of the cessation of their inquiries and to return all documents filed for the inquiries by the affected First Nations,

(v) subject to paragraph (vi), to complete, by December 31, 2008, all inquiries, including the reports related to such inquiries, that are currently before the Commission, and in respect of which dates for the community sessions have already been scheduled or community sessions have been completed or final legal submissions, either written or oral, have been completed,

(vi) to immediately cease an inquiry and not issue a report, on written request to the Commission by the claimant First Nation,

(vii) to cease, by March 31, 2009, all activities and all activities of the Commission, including those related to mediation, and

(viii) to submit a final annual report to the Governor in Council by March 31, 2009.

Appendix B: Orders in Council

Tab	P.C. No.	Date	Subject
1	1991-1329	15 July 1991	Appointing the Commission (effective 5 Aug 1991)
2	1991-1328	15 July 1991	Remuneration for George R. Post (Secretary)
3	1991-1521	14 Aug. 1991	Remuneration for Harry S. LaForme (Chairman)
4	1991-1754	19 Sep. 1991	Naming the Commission
5	1991-1755	19 Sep. 1991	Designated "department" for the purposes of the Financial Administration Act; Prime Minister designated as the "appropriate Minister"
6	1992-432	12 Mar. 1992	Remuneration for Harry LaForme (per diem)
7	1992-1730	27 July 1992	Appointing six Commissioners
8	1992-1936	27 Aug. 1992	Remuneration for Commissioners
9	1993-1444	24 June 1993	Authority to publish the Indian Specific Claims Commission Proceedings
10	1994-186	27 Jan. 1994	Harry LaForme appointed a Judge of the Ontario Court of Justice
11	1994-467	17 Mar. 1994	Naming Interim Co-Chairpersons James D. Bellegarde and James E. Prentice
12	1994-1227	19 July 1994	Submitting Annual Report 1991-1994 to the Governor General
13	1994-1961	29 Nov. 1994	Appointing new Commissioner Aurélien Gill
14	1994-1962	29 Nov. 1994	Remuneration for Aurelien Gill
15	1995-1406	16 Aug. 1995	Submitting Annual Report 1994–1995 to the Governor General
16	1997-65	07 Jan. 1997	Submitting Annual Report 1995–1996 to the Governor General
17	1998-235	19 Feb. 1998	Submitting Annual Report 1996–1997 to the Governor General
18	1999-8	08 Jan. 1999	Appointing Elijah Harper as Commissioner
19	1999-203	11 Feb. 1999	Remuneration for Elijah Harper
20	1999-275	18 Feb. 1999	Submitting Annual Report 1997–1998 to the Governor General
21	1999-814	04 May 1999	Appointing Sheila G. Purdy as Commissioner
22	1999-815	04 May 1999	Remuneration for Sheila Purdy
23	1999-1861	21 Oct. 1999	Remuneration for James D. Bellegarde

Tab	P.C. No.	Date	Subject
24	1999-1862	21 Oct. 1999	Remuneration for James E. Prentice
25	2001-0474	28 Mar. 2001	Appointing Renée Dupuis and Alan Holman as Commissioners
26	2001-744	26 Apr. 2001	Submitting Annual Report 1999–2000 to the Governor General
27	2001-977	31 May 2001	Remuneration range for Interim Co-Chairpersons
28	2001-978	31 May 2001	Remuneration range for Interim Co-Chairpersons
29	2001-1597	29 Aug. 2001	Appointing Phil Fontaine as Chief Commissioner
30	2001-1823	04 Oct. 2001	Non-accountable living allowance for Chief Commissioner and change title in French Orders in Council
31	2002-393	20 Mar. 2002	Submitting the Annual Report 2000–2001 to the Governor General
32	2002-1853	20 Oct. 2002	Appointing Jane Dickson-Gilmore as Commissioner
33	2003-886	10 June 2003	Appointing Renée Dupuis as Chief Commissioner
34	2003-1150	24 July 2003	Non-accountable living allowance and actual transportation expenses for Chief Commissioner Dupuis
35	2003-1639	23 Oct. 2003	Travel and living expenses for Chief Commissioner Dupuis
36	2003-1640	23 Oct. 2003	Changes to wording for expenses for OIC 2001-977
37	2004-858	20 July 2004	Designating Minister of Indian Affairs as the "appropriate Minister"
38	2005-639	19 Apr. 2005	Submitting Annual Report 2003–2004 to the Governor General
39	2006-464	1 June 2006	Submitting Annual Report 2004–2005 to the Governor General
40	2006-1094	5 Oct. 2006	Submitting Annual Report 2005–2006 to the Governor General
41	2007-1651	25 Oct. 2007	Submitting Annual Report 2006–2007 to the Governor General
42	2007-1789	22 Nov. 2007	Mandate Change Regarding Closure

Appendix C: Biographies of Current Commissioners

Chief Commissioner Renée Dupuis is a member of the Barreau du Québec. She has had a private law practice in Quebec City since 1973 where she specializes in the areas of Aboriginal peoples, human rights, and administrative law. Since 1972, she has served as legal advisor to a number of First Nations and Aboriginal groups in her home province, including the Indians of Quebec Association, the Assembly of First Nations for Quebec and Labrador, and the Attikamek and the Innu-Montagnais First Nations, representing them in their land claims negotiations with the federal, Quebec, and Newfoundland governments and in constitutional negotiations. From 1989 to 1995, Madame Dupuis served two terms as commissioner of the Canadian Human Rights Commission and she is chair of the Barreau du Québec's committee on law relating to Aboriginal peoples. She has served as consultant to various federal and provincial government agencies, authored numerous books and articles, and lectured extensively on administrative law, human rights, and Aboriginal rights. She is the recipient of the 2001 Award of the Fondation du Barreau du Québec for her book Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien (Carswell), the 2001 Governor General's Literary Award for Non-fiction for her book Quel Canada pour les Autochtones? (published in English by James Lorimer & Company Publishers under the title Justice for Canada's Aboriginal Peoples), and the YWCA's Women of Excellence Award 2002 for her contribution to the advancement of women's issues. In June 2004, the Barreau du Québec bestowed on her the Christine Tourigny Merit Award for her contribution to the promotion of legal knowledge, particularly in the field of Aboriginal rights. She was appointed as a Member of the Order of Canada in 2005. She was one of the first recipients of the Advocatus emeritus award, created by the Quebec Bar in 2007. Madame Dupuis has received her accreditation in civil and commercial mediation from the Barreau du Québec in 2003. She is a graduate in law from the Université Laval and holds a master's degree in public administration from the École nationale d'administration publique. She was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission on March 28, 2001, and Chief Commissioner on June 10, 2003.

Daniel J. Bellegarde is a citizen of Little Black Bear's Band of the Assiniboine-Cree in Treaty 4 Territory, southern Saskatchewan. He attended the Qu'Appelle Indian Residential School and the University of Regina in the Faculty of Administration and has had specialty training at various universities and professional development institutions. He has held senior positions with First Nations organizations, including Socio-Economic Planner with the Meadow Lake Tribal Council, President of the Saskatchewan Indian Institute of Technologies, and First Vice-Chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations. As Vice-Chief, he held the portfolios of Treaty Land Entitlement and Specific Claims, Gaming, Justice, International Affairs and Self-Government. He is currently the Senior Governance Coordinator at the Treaty 4 Governance Institute in Fort Qu'Appelle. He has served on a number of community boards and committees, as well as the national Board of CESO. He has been a Commissioner of the Indian Specific Claims Commission since 1992 and has served as Co-Chair of the Commission from 1994 to 2000. He is President of Dan Bellegarde and Associates, specializing in training, organizational development and self-government.

Sheila G. Purdy was born and raised in Ottawa. Between 1996 and 1999, she worked as an advisor to the government of the Northwest Territories on the creation of the Nunavut territory. Between 1993 and 1996, she was senior policy advisor to the Minister of Justice and the Attorney General of Canada on matters related to the Criminal Code and Aboriginal affairs. In the early 1990s, Ms Purdy was also special advisor on Aboriginal affairs to the Leader of the Opposition. Previously, she provided legal services on environmental matters and worked as a legal aid lawyer representing victims of elder abuse. After graduating with a law degree from the University of Ottawa in 1980, Ms Purdy worked as a litigation lawyer in private practice until 1985. Her undergraduate degree is from Carleton University, Ottawa. Ms Purdy has been a board member of various community and national organizations, including the Canadian Biodiversity Institute. She was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission on May 4, 1999.

Alan C. Holman is a writer and broadcaster who grew up on Prince Edward Island. In his long journalistic career, he has been an instructor at Holland College in Charlottetown, PEI; editor-publisher of a weekly newspaper in rural PEI; a radio reporter with CBC in Inuvik, NWT; and a reporter for the *Charlottetown Guardian*, *Windsor Star*, and *Ottawa Citizen*. From 1980 to 1986, he was Atlantic parliamentary correspondent for CBC-TV news in Ottawa. In 1987, he was appointed parliamentary bureau chief for CBC radio news, a position he held until 1994. That same year, he left national news reporting to become principal secretary to then-PEI Premier Catherine Callbeck. He left the Premier's office in 1995 to head public sector development for the PEI Department of Development. Since the fall of 2000, Mr Holman has worked as a freelance writer and broadcaster. He was educated at King's College School in Windsor, NS, and Prince of Wales College in Charlottetown, where he makes his home. He was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission on March 28, 2001.

Jane Dickson-Gilmore is an associate professor in the Law Department at Carleton University, where she teaches such subjects as Aboriginal community and restorative justice, as well as conflict resolution. Active in First Nations communities, she has served as an advisor for the Oujé-Bougoumou Cree First Nation Community Justice Project and makes presentations to schools on Aboriginal culture, history, and politics. In the past, she provided expert advice to the Smithsonian Institution – National Museum of the American Indian on Kahnawake Mohawks. Ms Dickson-Gilmore has also been called upon to present before the Standing Committee of Justice and Human Rights and has been an expert witness in proceedings before the Federal Court and the Canadian Human Rights Commission. A published author and winner of numerous academic awards, she graduated from the London School of Economics with a PhD in Law and holds a BA and MA in Criminology from Simon Fraser University. Ms Dickson-Gilmore was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission on October 31, 2002.

Appendix D: Commissioners and Terms Served

Current Commissioners

Title and name	Service date beginning:	Service date ending:
Chief Commissioner Renée Dupuis	June 10, 2003	March 31, 2009
Commissioner Renée Dupuis	March 28, 2001	June 10, 2003
Commissioner Daniel J. Bellegarde	August 29, 2001	March 31, 2009
Interim Co-Chair Daniel J. Bellegarde	March 17, 1994	August 29, 2001
Commissioner Daniel J. Bellegarde	July 27, 1992	March 17, 1994
Commissioner Sheila Purdy	May 4, 1999	March 31, 2009
Commissioner Alan Holman	March 28, 2001	March 31, 2009
Commissioner Jane Dickson-Gilmore	October 29, 2002	March 31, 2009

Past Commissioners

Title and name	Service date beginning:	Service date ending:
Commissioner & Chairman Harry S. LaForme	July 15, 1991	February 17, 1994
Commissioner Charles-André Hamelin	July 27, 1992	July 27, 1993
Commissioner Carol A. Dutcheshen	July 27, 1992	May, 1994
Commissioner Carole T. Corcoran	July 27, 1992	February 15, 2001
Commissioner Roger Augustine	July 27, 1992	September 18, 2003
Commissioner James E. Prentice	August 29, 2001	December 3, 2001
Interim Co-Chair James E. Prentice	March 17, 1994	August 29 , 2001
Commissioner James E. Prentice	July 27, 1992	March 17, 1994
Commissioner Aurélien Gill	March 17, 1994	September 17, 1998
Commissioner Elijah Harper	January 8, 1999	October 8, 2000
Chief Commissioner Phil Fontaine	August 29, 2001	June 3, 2003

Appendix E: Recommendations from Annual Reports

Annual Report 1991–1992 to 1993–1994

Recommendation 1

That the parties to an inquiry by the Indian Claims Commission shall respond formally in writing to the Findings and Recommendations Report issued by the Commission within sixty days of the date of transmittal.

Recommendation 2

That government departments recognize that refusal to mediate early in the inquiry process necessitates a costly and time-consuming full inquiry, often resulting in mediation in any event.

Recommendation 3

That government ensure full representation at Commission Planning Conferences, and that it more fully address the potential for mediation.

Recommendation 4

That government departments more fully recognize the mandate of the Commission.

Recommendation 5

That the relevant departments of government expedite the delivery of documents requested by the Commission.

Recommendation 6

That Government move with all due speed to appoint a Commissioner from Quebec.

Annual Report 1994–1995

Recommendation 1

Canada and First Nations should develop and implement a new claims Policy and process that does not involve the present circumstances wherein Canada judges claims against itself.

Recommendation 2

The current specific claims policy and process must be administered by Canada in a manner that is fair and equitable towards the First Nation claimants. This practice should include: involvement of First Nation communities in the claim assessment process; disclosure of the substance of the legal opinions relied upon by the Minister to determine whether to accept or reject a claim; and, a detailed account of Canada's interpretation of its "lawful obligation" in any given claim.

Recommendation 3

An Inquiry will be officially closed when the parties to an Inquiry by the Commission respond formally, at a meeting in the First Nation community, to the Report issued by

the Commission. The Commission will arrange for this response meeting to be held within ninety days of the date of transmittal of the Report. The government response should contain detailed reasons for the acceptance or rejection of the Commission's recommendations and include a précis of any fresh legal opinion received from the Department of Justice.

Recommendation 4

That Canada and First Nations make greater use of the Commission's mediation services and alternative dispute resolution mechanisms in the interests of reaching claim settlements in a timely and efficient manner. In order for mediation to be a viable alternative to courts and Inquiries, Canada must abandon inhibiting attitudes and policies in favour of a case by case analysis of whether mediation is appropriate in light of the facts and matters in issue. In particular, government counsel engaged on matters before the Commission should be given the same broad mandate to consider, recommend, and negotiate settlement that they would have if acting for the government in litigation over the same claim.

Recommendation 5

Canada needs to identify and review all claims that were rejected based on the ban of pre-Confederation claims and notify all affected First Nations. This bar was lifted in 1991 and at least some First Nations claims have not been reviewed in light of this change.

Recommendation 6

Canada should stop insisting on the express extinguishment of aboriginal rights and title as part of the settlement of specific claims.

Annual Report 1995–1996

Recommendation 1

Canada and First Nations should establish an Independent Claims Body empowered to settle the legitimate historical grievances of First Nations with regard to land and other issues.

Recommendation 2

Canada should respond in a timely and appropriate fashion to ICC inquiry reports, past, present, and future.

Recommendation 3

Canada should use the existing mediation mandate of the Commission to facilitate the resolution of claims.

Annual Report 1996–1997

Recommendation 1

The Specific Claims Policy, which provides that Canada will recognize claims disclosing an outstanding "lawful obligation" owed by the federal government to Indian bands, should be amended to provide expressly that claims based on a breach of fiduciary duty fall within the ambit of an outstanding lawful obligation.

Recommendation 2

Canada and First Nations should create an independent claims body with legislative authority to make binding decisions with respect to the Crown's lawful obligations towards First Nations and with respect to fair compensation when those obligations have been breached.

Recommendation 3

Amend and clarify the mandate of the ICC and the Specific Claims Policy in order to allow the Commission to recommend alternatives to monetary compensation for breach of lawful obligations.

Recommendation 4

The Specific Claims Branch and Department of Justice require more resources that can be devoted to ICC inquiries.

Recommendation 5

The Department of Indian Affairs should amend the policy directive which states that any specific claim will only be reviewed when it has been outstanding for 15 years.

Annual Report 1997–1998

Recommendation 1

In each of the Commission's last three Annual Reports, we have recommended that Canada and the First Nations create an independent claims body with legislative authority to make binding decisions with regard to both the Crown's lawful obligations towards First Nations and the fair compensation when those obligations have been breached. We continue to believe that this initiative is one of the most important to be undertaken by Canada and First Nations.

Recommendation 2

Although the Commission cannot be more vigorous in its recommendation that Canada and First Nations should move more expeditiously towards the creation of a new independent claims body, it is equally important that the Reports, recommendations, and accumulated experience and expertise of the existing Indian Claims Commission—the product of some seven years' work—should not be lost. This conveyance can be accomplished in two ways:

- First, where the Commission has issued a Report and recommendations that have not yet received a substantive response from Canada, we recommend that Canada should move as quickly as possible to issue a formal response. In this way, the new independent claims body can commence with a fresh mandate and without the need to sort out a backlog of unfinished business.
- Second, should Reports and recommendations still remain without a response when the new independent claims body begins operation, the claims body should, on the application of a First Nation, and where the claims body considers it appropriate to do so, be able to adopt the Commission's earlier recommendations. Similarly, where the

Commission's Report and recommendations have been rejected by Canada, the new independent claims body should have the authority, on resubmission of the claim by the First Nation, and subject to the submission of additional evidence, to adopt the Commission's Report and recommendations or to permit the First Nation to commence a new claim.

Recommendation 3

We note that one of the pillars on which the new independent claims body is intended to stand is a continuation of the Commission's mediation function. In support of this proposal, we recommend that the mandate of the new claims body be extended to include the "validation" or acceptance of claims for negotiation.

Recommendation 4

In our view, Canada should devote sufficient manpower and funds:

- to eliminate the current backlog of specific claims and permit future inquiries to proceed in a timely and effective manner;
- to participate effectively in the Commission's mediation efforts, to enable the Commission to work proactively with government departments to resolve claims issues, and, most important, to settle claims; and
- to respond to the Commission's outstanding Reports and recommendations, to which no substantive responses have yet been forthcoming.

Recommendation 5

The challenge that lies ahead for Canada, First Nations, the Commission, and any new independent claims body is to establish a process for defining, receiving, assessing, and weighing oral history in a manner that respects the culture and traditions of First Nations while concurrently satisfying Canada that the evidence has been reliably and authoritatively delivered and properly tested. The Commission recognizes that, although its process of receiving oral history in community sessions satisfies the spirit of Delgamuukw, there may be opportunities to work cooperatively with Canada and First Nations to further refine that process and thereby lend even greater weight to the testimony of elders and other key members of aboriginal communities. This refinement should be one of the priorities in developing the mandate of any new claims body that might be struck to succeed the Commission.

Recommendation 6

To facilitate the Commission's efforts, and to allow any new independent claims body to begin its work immediately and effectively, the Commission recommends that First Nations and Canada should work together to establish an inventory of all existing claims, classified by category of claim.

Annual Report 1998–1999

Recommendation 1

The Commission recommends that Canada take such steps as are necessary to provide the Indian Claims Commission with the mandate (a) to accept or reject claims in the first

instance, without the current requirement that they first be rejected by Canada; and (b) to make decisions respecting acceptance or rejection of claims which are binding on the parties.

Recommendation 2

The Commission recommends that Canada immediately increase the level of funding available to the Department of Indian Affairs' Specific Claims Branch and the Department of Justice's Legal Services to a level commensurate with the number of outstanding claims awaiting negotiation.

Recommendation 3

The Commission recommends that Canada compile and make public an inventory of all outstanding claims in the Specific Claims system, as well as all potential claims.

Annual Report 1999–2000

Annual Report 1999–2000 reprinted the recommendations from the 1991 to 1999 annual reports. It did not add any new recommendations.

Annual Report 2000–2001

Recommendation 1

The Commission is pleased with the benefits derived from the pilot projects it has been chairing in an effort to help expedite settlement of claims. The Commission recommends that Canada review the pilot projects with a view to incorporating the positive aspects of these into the current claims process.

Recommendation 2

The Commission calls upon Canada to make greater use of the Commission's mediation services, where feasible, in order to reach claim settlements more quickly and efficiently.

Recommendation 3

In recognition of the need for skilled, experienced human resources that are commensurate with needs in the area of alternative dispute resolution, the Commission recommends that both Canada and First Nations initiate formal negotiations training for their negotiators.

Recommendation 4

The Commission is concerned about the amount of time and resources expended by Canada in its requirement that land appraisals and loss-of-use studies be repeated for each and every land claim. The Commission recommends that a database containing common information applicable to similar claims be created and that a template or formula that would determine the worth of a settlement be devised.

Recommendation 5

The Commission can only carry out its mandate to the fullest extent if both parties to a claim participate as actively as they should. The Commission is concerned about Canada's

increasing failure to take part in claims inquiries and urges Canada to do more to become a committed and active party in the land claims settlement process.

Annual Report 2001–2002

We (therefore) recommend that Canada clarify the mandate of the Research Funding Division of the Department of Indian Affairs and Northern Development to ensure that:

(i) clear and precise funding criteria are established and communicated to First Nations

(ii) First Nations are fairly treated when applying for research funds

(iii) where First Nations are denied funding, at whatever stage of the process, that the Research Funding Division provide written reasons which clearly explain the application of its funding criteria guidelines.

Annual Report 2002–2003

The Commission (therefore) recommends that the government of Canada apply the following eight principles in the creation of a new, independent claims body:

- The new body must be independent. True independence resides in a body that is self-governing and not dependent on an outside body, such as the Department of Indian Affairs and Northern Development or the Minister, for its validity. This independence can be enhanced through consultation in making appointments to the new body.
- The new body must have the authority to make binding decisions. This is necessary to a fair and just claims process. It is imperative that this authority apply not only to the validity of claims, but also to the participation of the parties to the process.
- The new body must constitute a viable alternative to litigation for the parties involved. It must be seen by all parties as cost-efficient, expeditious and final.
- The new body must recognize and uphold the right of First Nations to provide oral testimony of their history as a valid and important source of evidence and information about a claim.
- The new body must provide mechanisms for alternative dispute resolution.
- The new body must ensure access to justice. A First Nation must have reasonable access to the claims process to ensure justice is both done and seen to be done. Resource limitations in the proposed legislation – the cap on settlements, for example – as well as the "prescribed limits" to research funding may impede access to justice.
- The new body must ensure access to information. Full and fair participation in the claims process presumes parties will have equal access to evidence, including that which may be found in government files.
- The new body must ensure the primacy of the fiduciary relationship between First Nations and the federal Crown. We are concerned that this constitutional principle is in danger of being compromised by transferring responsibility for some elements of claims to provincial governments, an act that would diminish the federal responsibility.

Annual Report 2003–2004

The Commission (therefore) recommends that Canada challenge the Commission's exercise of jurisdiction before the Commission, following which Canada should bring an application for judicial review in the Federal Court, if it disagrees with the Commission's assumption of jurisdiction. The Commission further recommends that Canada not deny fair process to a claimant First Nation in these circumstances simply by refusing to fund the First Nation's claim.

Annual Report 2004–2005

Recommendation 1

> The Commission (therefore) recommends that Canada ensure that sufficient human resources be assigned to the Specific Claims Branch of Indian and Northern Affairs Canada and to the Department of Justice to eliminate the backlog of specific claims and permit future inquiries to proceed in a timely and effective manner.

Recommendation 2

> The Commission also recommends that, in the interest of lessening uncertainty among First Nations claimants and potential claimants and creating an environment of stability for the resolution of specific claims, the ongoing discussions be given priority by all parties involved in order that a decision can be made in a timely manner regarding proclamation of the Specific Claims Resolution Act, and to ensure a smooth transition from the Indian Claims Commission to the new centre.

Annual Report 2005–2006

Recommendation 1

> The Commission recommends that the federal government give priority to the creation of an independent tribunal for specific claim resolution, in consultation with First Nations. The federal government should take whatever legislative action is required to do so.

Recommendation 2

> The Commission recommends that the Minister encourage the Department of Indian and Northern Affairs to utilize the ICC's mediation and facilitation services at any stage of the specific claims process.

Annual Report 2006–2007

Recommendation 1

> The Commission recommends a grouping of claims in order to apply the precedents and principles that have been generated through 30 years of settling cases.

Recommendation 2

> The Commission recommends an increased use of its mediation services, not only for claims that have been accepted and are in the negotiation process, but also for claims at any stage of the process.

Recommendation 3

The Commission recommends the allocation of additional resources - for First Nations to conduct research, prepare their claims, and negotiate accepted claims; for officials at Indian and Northern Affairs and the Department of Justice to process claims that are submitted more quickly; and for the Commission to carry out our mandate for inquiries and mediations.

Recommendation 4

The Commission recommends that the government appoint two additional Commissioners to ensure that the ICC has its full complement of Commissioners.

Annual Report 2007–2008

Recommendation 1

The Commission has recommended in the past an increased use of its mediation services, not only for claims that have been accepted and are in the negotiation process, but also for claims at any stage of the process.

Recommendation 2

The Commission has recommended in the past grouping of like claims for negotiation or review.

Recommendation 3

The Commission repeats its recommendation for adequate funding for research. It further recommends that funding levels linked to results be reviewed on an annual basis.

Recommendation 4

The Commission recommends access to relevant files early in the process of establishing a claim or of preparing arguments for presentation to the new Tribunal.

Recommendation 5

The Commission recommends that the new Tribunal adopt disclosure or discovery procedures.

Recommendation 6

The Commission recommends that special efforts be made to collect and use oral evidence from First Nations whose tradition is based on story telling and the oral transmission of history.

Annual Report 2008–2009

As this is the year of closure for the Commission, we have provided our recommendations in this Final Report (see page 41) rather than in the 2008–2009 Annual Report.

Appendix F: ISCC Publications

1. General Information

- Indian Claims Commission Information Guide, April 2005

2. The Facts on Claims

- "What is the Indian Claims Commission?," 2005
- "What are Indian Land Claims?," 2005
- "What is Oral History?," 2005
- "What is Surrender Claim?," 2005
- "What is a Treaty Land Entitlement Claim?," 2005
- "What are Treaties?," 2005

3. Indian Specific Claims Commission Newsletters

- Landmark, Message from the Chief Commissioner on the 15th Anniversary of the ICC," Vol. 11 no. 2, June 2007
- Landmark, "Ottawa Should Negotiate with Two Saskatchewan Indian Bands" - Vol.11, no. 1, July 2005
- Landmark, "Charting the Claim Inquiry Process, How the ICC's system works," Vol. 10, no. 4, February 2005
- Landmark, "The ICC 13 Years On," Vol 10, no. 3, November 2004
- Landmark, "ICC Reports on Thunderchild Mediation," Vol, 10, no. 2, July 2004
- Landmark, "File Hills Colony: A Breach of Treaty, Indian Act, and Canada Fiduciary Responsibility," Vol. 10, no.1, May 2004
- Landmark, "ICC Mediation Services: Achieving Success in Specific Claims Resolution," Vol 9, no. 4, Winter 2004
- Landmark, "Parliament Passes Bill C-6," Vol. 9, no. 3, Fall 2003
- Landmark, "Toronto Purchase Claim Accepted for Negotiation," Vol. 9, no. 2, Summer 2003
- Landmark, "Annual Report Calls for Improvements to Research Funding System," Vol. 9, no.1, Spring 2003
- Landmark, "Kahkewistahaw First Nation Settles 1907 Specific Claim," Vol. 8, no.4, Winter 2003
- Landmark, "ICC urges MPs to Follow Basic Principles in Creating New Claims Body," Vol. 8, no. 3, Fall 2002

- Landmark, "Cold Lake: ICC's First Inquiry Reaches Successful Conclusion," Vol. 8, no. 2, Summer 2002
- Landmark, "Indian Claims Commission Releases its 2000–2001 Annual Report," Vol. 8, no. 1, Spring 2002
- Landmark, "Oral History - ICC a Pioneer," Vol. 7, no. 4, Winter 2002
- Landmark, "Phil Fontaine Heads ICC," Vol. 7, no. 3, Fall 2001
- Landmark, "Message from the Commissioners On the 10th Anniversary Special Edition," Vol. 7, no. 2, Summer 2001
- Landmark, "Claims System still in Gridlock Says Annual Report," Vol. 7, no. 1, Spring 2001
- Landmark, "End the Claims Gridlock – ICC Annual Report," Spring 2000
- Landmark, "Commission Tells Government to Reconnect the Carry the Kettle Band to the Cypress Hills," Fall 2000
- Landmark, "Listening to the Elders: The Impact of Oral History and Tradition on Commission Inquiries," Winter 2000
- Landmark, "Sheila G. Purdy Appointed to the Commission," Spring 1999
- Landmark, "The Fort William First Nation Pilot Project: Building a Band Wagon," Fall 1999
- Landmark, "Indian Claims Commission Releases Annual Report," Spring 1998
- Landmark, "Building a Better Claims Process: Open Dialog Key to Success in Resolving Claims," Summer 1998
- "Special Newsletter on the Michipicoten Pilot Project – Face-to-Face Research," Fall 1998
- "Special Newsletter on the Michipicoten Pilot Project – Moving Forward Together on a New Approach to Specific Land Claims," Summer 1997
- Landmark, "A Landmark Year for the Indian Claims Commission New Steps Taken on the Road to Progress and Reform on the Land Claims System," Summer 1997
- "Special Newsletter on the Michipicoten Pilot Project – Community History: Sharing our Stories The Michipicoten Pilot Project Community Session," Autumn 1997
- Landmark, "Special Issue on Primrose Lake Air Weapons Range Inquiry," Special Issue 1995
- Landmark, Summer 1995
- Indian Claims Review. "It's Spring! Time for re-birth and renewal," Spring 1995
- Indian Claims Review, "Co-Chairs Continue ICC's Tradition of Fairness," Summer 1994

4. ISCC Inquiry and Mediation Reports

1. Alexis First Nation Inquiry – (TransAlta Utilities) [Rights of Way] (March 2003)
2. Athabasca Chipewyan First Nation Inquiry – [WAC Bennett Dam and Damage to IR 201] (March 1998)
3. Athabasca Denesuline Inquiry – (Into the Claim of Fond du Lac, Black Lake, and Hatchet Lake First Nations) [Treaty Harvesting Rights] (December 21, 1993)
4. Athabasca Denesuline Inquiry – (Into the Claim of Fond du Lac, Black Lake, and Hatchet Lake First Nations) [Treaty Harvesting Rights] Special Report (November 1995)
5. Betsiamites Band – [Highway 138 and Rivière Betsiamites Bridge Inquiries] (March 2005)
6. Bigstone Cree Nation Inquiry – [Treaty Land Entitlement Claim] (March 2000)
7. Blood Tribe/Kainaiwa Inquiry – [1889 Akers Surrender] (June 1999)
8. Blood Tribe/Kainaiwa – Mediation Report – [Akers Surrender Negotiations] (August 2005)
9. Blood Tribe/Kainaiwa – [Big Claim Inquiry] (March 2007)
10. Blueberry River First Nation and Doig River First Nation – [Highway Right of Way – IR 172 Inquiry] (March 2006)
11. Canupawakpa Dakota First Nation Inquiry – [Turtle Mountain Surrender Claim] (July 2003)
12. Carry the Kettle First Nation Inquiry – [Cypress Hills Claim] (July 2000)
13. Carry the Kettle First Nation – [1905 Surrender Inquiry] (December 2008)
14. Chippewa Tri-Council Inquiry – [Collins Treaty Claim] (March 1998)
15. Chippewa Tri-Council – [Coldwater-Narrows Reservation Surrender Claim] (March 2003)
16. Chippewas of Kettle and Stony Point First Nation – [1927 Surrender Claim] (March 1997)
17. Chippewas of the Thames First Nation – [Muncey Land Claim] (December 1994)
18. Chippewas of the Thames First Nation – [Clench Defalcation Claim] (March 2002)
19. Chippewas of the Thames First Nation – Mediation Report – [Clench Defalcation Negotiations] (August 2005)
20. Cowessess First Nation Inquiry – [1907 Surrender Claim] (March 2001)
21. Cowessess First Nation Inquiry – [1907 Surrender – Phase II Inquiry] (July 2006)
22. Cumberland House Cree Nation – [IR 100A Inquiry] (March 2005)

23. Duncan's First Nation Inquiry – [1928 Surrender Claim] (September 1999)
24. Eel River Bar First Nation Inquiry – [Eel River Dam Claim] (December 1997)
25. Esketemc First Nation Inquiry – [IR 15, 17 and 18 Claim] (November 2001)
26. Esketemc First Nation – [Wright's Meadow Pre-Emption Inquiry] (June 2008)
27. Fishing Lake First Nation Inquiry – [1907 Surrender Claim] (March 1997)
28. Fishing Lake First Nation – Mediation Report – [1907 Surrender Claim] (March 2002)
29. Fort McKay First Nation – [Treaty Land Entitlement Claim] (December 1995)
30. Friends of the Michel Society Inquiry – [1958 Enfranchisement Claim] (March 1998)
31. Fort Pelly Agency Pelly Haylands Claim Negotiations – [Mediation Report] (March 2008)
32. Gamblers First Nation Inquiry – [Treaty Land Entitlement Claim] (October 1998)
33. George Gordon First Nation – Mediation Report [Treaty Land Entitlement Negotiations] (May 2008)
34. Homalco Indian Band Claim – [Aupe Indian Reserves 6 & 6A Inquiry] (December 1995)
35. James Smith Cree Nation – [Chakastaypasin IR 98 Inquiry] (March 2005)
36. James Smith Cree Nation – [IR 100A Inquiry] (March 2005)
37. James Smith Cree Nation –[Treaty Land Entitlement Inquiry] (February 2007)
38. James Smith Cree Nation – [Treaty Land Entitlement Inquiry Report on Issue 9: Amalgamation] (March 2005)
39. Kahkewistahaw First Nation Inquiry – [Treaty Land Entitlement Claim] (November 1996)
40. Kahkewistahaw First Nation Inquiry – [1907 Reserve Land Surrender Claim] (February 1997)
41. Kahkewistahaw First Nation – Mediation Report – [1907 Surrender Claim] (January 2003)
42. Kawacatoose First Nation – [Treaty Land Entitlement Claim] (March 1996)
43. Keeseekoowenin First Nation – Mediation Report – [1906 Lands Claim Negotiation] (August 2005)
44. The Key First Nation Inquiry – [1909 Surrender Claim] (March 2000)
45. Kluane First Nation – [Kluane National Park and Kluane Games Sanctuary Inquiry] (February 2007)
46. Lac La Ronge Indian Band – [Treaty Land Entitlement Claim] (March 1996)
47. Lax Kw'alaams Indian Band – [Tsimpsean IR 2 Inquiry] (June 29, 1994)

48. Long Plain First Nation Inquiry – [Loss of Use Claim] (March 2000)
49. Lower Similkameen Indian Band – [Vancouver, Victoria and Eastern Railway Right of Way Inquiry] (February 2008)
50. Lucky Man Cree Nation – [Treaty Land Entitlement Claim] (March 1997)
51. Lucky Man Cree Nation – [Treaty Land Entitlement– Phase II Inquiry] (February 2008)
52. Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot' Enox Band Inquiry– [McKenna–McBride Applications Claim] (March 1997)
53. Metepenagiag Mi'kmaq Nation – Mediation Report [Hosford Lot and Red Bank Indian Reserve 7 Negotiations] (May 2008)
54. Michipicoten First Nation – [Pilot Project] (October 2008)
55. Micmacs of Gesgapegiag First Nation Inquiry – [Claim to Horse Island] (December 1994)
56. Mikisew Cree First Nation Inquiry – [Treaty Land Entitlement to Economic Benefits] (March 1997)
57. Mississaugas of the New Credit First Nation Inquiry – [Toronto Purchase Claim] (June 2003)
58. Mistawasis First Nation Inquiry – [1911, 1917 and 1919 Surrenders] (March 2002)
59. Moose Deer Point First Nation Inquiry – [Pottawatomi Rights] (March 1999)
60. Moosomin First Nation Inquiry – [1909 Reserve Land Surrender Claim] (March 1997)
61. Moosomin First Nation– Mediation Report – [1909 Reserve Land Surrender] (March 2004)
62. Muskoday First Nation – Mediation Report [Treaty Land Entitlement Negotiations] (April 2008)
63. Muskowekwan First Nation – [1910 and 1920 Surrender Inquiry] (November 2008)
64. Nadleh Whut'en First Nation – [Lejac School Inquiry] (December 2008)
65. Nak'azdli First Nation Inquiry – [Aht-len-jees Indian Reserve 5] (March 1996)
66. 'Namgis First Nation Inquiry – [Cormorant Island Claim] (March 1996)
67. 'Namgis First Nation Inquiry – [McKenna-McBride Applications Claim] (February 1997)
68. Nekaneet First Nation Inquiry – [Entitlement to Treaty Benefits] (March 1999)
69. Neskonlith, Adams Lake, and Little Shuswap Indian Bands – [Neskonlith Douglas Reserve Inquiry] (June 2008)
70. Opaskwayak Cree Nation – [Streets and Lanes Inquiry] (February 2007)
71. Paul First Nation –[Kapasiwin Townsite Inquiry] (February 2007)

72. Peepeekisis First Nation Inquiry – [File Hills Colony Claim] (March 2004)
73. Peguis First Nation Inquiry – [Treaty Land Entitlement Claim] (March 2001)
74. Primrose Lake Air Weapons Range Report – [Cold Lake First Nation Rejected Claim Inquiry and Canoe Lake Cree Nation Rejected Claim Inquiry] (August 17, 1993)
75. Primrose Lake Air Weapons Range Report II – [Joseph Bighead First Nation Inquiry, Buffalo River First Nation Inquiry, Waterhen Lake First Nation Inquiry and Flying Dust First Nation Inquiry] (September 1995)
76. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Inquiry – (Muscowpetung First Nation, Pasqua First Nation, Standing Buffalo First Nation, Sakimay First Nation, Cowessess First Nation, Ochapowace First Nation) [Flooding Claim] (February 1998)
77. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) – Mediation Report – [Flooding Negotiations] (December 2005)
78. Red Earth and Shoal Lake Cree Nations – [Quality of Reserve Lands Inquiry] (December 2008)
79. Roseau River Anishinabe First Nation– [1903 Surrender Inquiry] (September 2007)
80. Roseau River Anishinabe First Nation– Mediation Report [Treaty Land Entitlement Claim] (March 1996)
81. Roseau River Anishinabe First Nation Inquiry – [Medical Aid Claim] (February 2001)
82. Sakimay First Nation – [Treaty Land Entitlement Inquiry] (February 2007)
83. Sandy Bay Ojibway First Nation – [Treaty Land Entitlement Inquiry] (June 2007)
84. Saulteau First Nation – [Treaty Land Entitlement and Lands in Severalty Inquiry] (April 2007)
85. Standing Buffalo Dakota Nation – Mediation Report [Flooding Negotiations] (March 2004)
86. Sturgeon Lake First Nation Inquiry – [Red Deer Holdings Agricultural Lease] (March 1998)
87. Sturgeon Lake First Nation – Mediation Report [Treaty Land Entitlement Negotiations] (May 2008)
88. Sturgeon Lake First Nation – [1913 Surrender Inquiry] (December 2008)
89. Sumas Indian Band Inquiry – [1919 Surrender of Indian Reserve No.7] (August 1997)
90. Sumas Band Inquiry – [IR 6 Railway Right of Way] (February 1995)
91. Taku River Tlingit First Nation – [Wenah Specific Claim Inquiry] (March 2006)
92. Thunderchild First Nation – Mediation Report – [1908 Surrender Claim] (March 2004)

93. Touchwood Agency – Mediation Report – [Mismanagement 1920–1924 Claim Negotiations] (August 2005)
94. Walpole Island First Nation Inquiry – [Boblo Island Claim] (May 2000)
95. Williams Lake Indian Band – [Village Site Inquiry] (March 2006)
96. Young Chipeewayan Inquiry – [Inquiry into the Claim of the Stoney Knoll Indian Reserve No. 107] (December 1994)

5. Annual Reports

1. Annual Report 2008/2009
2. Annual Report 2007/2008
3. Annual Report 2006/2007
4. Annual Report 2005/2006
5. Annual Report 2004/2005
6. Annual Report 2003/2004
7. Annual Report 2002/2003
8. Annual Report 2001/2002
9. Annual Report 2000/2001
10. Annual Report 1999/2000
11. Annual Report 1998/1999
12. Annual Report 1997/1998
13. Annual Report 1996/1997
14. Annual Report 1995/1996
15. Annual Report 1994/1995
16. Annual Report 1991–1992 to 1993–1994

6. ICC Proceedings: Inquiry and Mediation Reports

ICCP 1 [1994]

- Cold Lake and Canoe Lake (Primrose Lake Air Weapons Range) Inquiries (August 17, 1993)
- Interim Ruling: Athabaska Denesuline Treaty Harvesting Rights Inquiry (December 21, 1993)
- Related Materials on Specific Claims
- Indian and Northern Affairs Canada/Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims
- Chiefs Committee on Claims/First Nations Submission on Claims, December 14, 1990
- Response of National Chiefs Committee on Claims to Initiatives outlined by Minister T. Siddon on January 31, 1991 (March 21, 1991)

ICCP 2 [1995] (Special issue on Land Claim Reform)

- Indian Claims Commission, A Fair and Equitable Process: A Discussion Paper on Land Claims Reform
- Arthur Durocher, Land Claims Reform
- MaryEllen Turpel, A Fair, Expeditious, and Fully Accountable Land Claims Process
- Neutral Draft of Recommendations/Joint Working Group of the Federal Government and the Assembly of First Nations, June 25, 1993
- Indian Commission of Ontario/Discussion Paper Regarding First Nation Land Claims, September 24, 1990

ICCP 3 [1995]

- Athabaska Denesuline Inquiry, Claim of the Fond du Lac, Black Lake, and Hatchet Lake First Nations (December 21, 1993)
- Lax Kw'alaams Indian Band Inquiry, Claim of the Lax Kw'alaams Indian Band (June 29, 1994)
- Young Chipeewayan Inquiry, Claim Regarding Stoney Knoll Indian Reserve No. 107 (December 1994)
- Micmacs of Gesgapegiag Inquiry, Claim to Horse Island (December 1994)
- Chippewas of the Thames Inquiry, Muncey Land Claim (December 1994)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the : Cold Lake and Canoe Lake (Primrose Lake Air Weapons Range) Inquiry (March 2, 1995), Young Chipeewayan Inquiry (February 23, 1995), Micmacs of Gesgapeigag Inquiry (March 1, 1995), and Chippewas of the Thames Inquiry (March 1, 1995).

ICCP 4 [1996]

- Sumas Inquiry, Indian Reserve No. 6 Railway Right of Way Claim (February 1995)
- Primrose Lake Air Weapons Range II, Joseph Bighead Inquiry/Buffalo River Inquiry, Waterhen Lake Inquiry/Flying Dust Inquiry (September 1995)
- Homalco Indian Band, Aupe Indian Reseves No. 6 & 6A Inquiry (December 1995)
- Athabasca Denesuline Special Report on the Treaty Harvesting Rights of the Fond du Lac, Black Lake and Hatchet Lake First Nations (November 30, 1995)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Athabasca Denesuline Special Report (January 17, 1996) and Sumas Inquiry (December 20, 1995).

ICCP 5 [1996] (Special Issue on Treaty Land Entitlement)

- Fort McKay First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (December 1995)
- Kawacatoose First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (March 1996)
- Lac La Ronge Indian Band, Treaty Land Entitlement Inquiry (March 1996)

- Donna Gordon, Treaty Land Entitlement: A History (December 1995)
- Canada's Response to the Fort McKay First Nation Treaty Land Entitlement Inquiry (December 1995)

ICCP 6 [1998]

- Roseau River Anishinabe First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (Mediation) (March 1996)
- Kahkewistahaw First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (November 2006)
- Lucky Man Cree Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (March 1997)
- Mikisew Cree First Nation Inquiry (March 1997)
- Fishing Lake First Nation, 1907 Surrender Inquiry (March 1997)

ICCP 7 [1998]

- 'Namgis First Nation, Cormorant Island Claim Inquiry (March 1996)
- Nak'azdli First Nation, Aht-Len-Jees Indian Reserve No. 5 Inquiry (March 1996)
- 'Namgis First Nation, McKenna-McBride Applications Claim Inquiry (February 1997)
- Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band, McKenna-McBride Applications Inquiry (March 1997)

ICCP 8 [1998]

- Kahkewistahaw First Nation, 1907 Reserve Land Surrender Inquiry (February 1997)
- Moosomin First Nation, 1909 Land Surrender Inquiry (March 1997)
- Chippewas of Kettle & Stoney Point First Nation 1927 Surrender Inquiry (March 1997)
- Sumas Indian Band, 1919 Surrender of Sumas Indian Reserve No. 7 Inquiry (August 1997)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to: Lucky Man Cree Nation Treaty Land Entitlement Inquiry (May 22, 1997), Kahkewistahaw 1907 Reserve Land Surrender Inquiry (December 18, 1997), Moosomin 1909 Reserve Land Surrender Inquiry (December 18, 1997), Homalco Indian Band Inquiry (December 18, 1997), Sumas Indian Band 1919 Surrender of Indian Reserve 7 Inquiry (January 21, 1998)

ICCP 9 [1998]

- Eel River Bar First Nation Inquiry, Eel River Dam Claim (December 1997)
- Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Inquiry, Flooding Claim (Muscowpetung First Nation, Pasqua First Nation, Standing Buffalo First Nation, Sakimay First Nation, Cowessess First Nation, Ochapowace First Nation) (February 1998)

ICCP 10 [1998]

- Sturgeon Lake First Nation Inquiry, Red Deer Holdings Agriculture Lease Claim (March 1998)
- Chippewa Tri-Council Inquiry, Collins Treaty Claim [Chippewas of Beausoleil First Nation, Chippewas of Georgina Island First Nation, Chippewas of Rama First Nation] (March 1998)
- Friends of the Michel Society Inquiry, 1958 Enfranchisement Claim (March 1998)
- Athabasca Chipewyan First Nation Inquiry, W.A.C. Bennet Dam and Damage to Indian Reserve 201 Claim (March 1998)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Fort McKay First Nation Treaty Land Entitlement Inquiry (April 28, 1998) and Kawacatoose First Nation Treaty Land Entitlement Inquiry (April 28, 1998).

ICCP 11 [1999]

- Gamblers First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (October 1998)
- Nekaneet First Nation, Agriculture and Other Benefits under Treaty 4 Inquiry (March 1999)
- Moose Deer Point First Nation, Pottawatomi Rights Inquiry (March 1999)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Gamblers First Nation Treaty Land Entitlement Inquiry (November 26, 1998) and to the Muscowpetung First Nation, Pasqua First Nation, Standing Buffalo First Nation, Sakimay First Nation, Cowessess First Nation, and Ochapowace First Nation re the Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) Flooding Claim Inquiry (December 3, 1998)

ICCP 12 [2000]

- Blood Tribe/Kainaiwa Inquiry, 1889 Akers Surrender (June 1999)
- Duncan's First Nation Inquiry, 1928 Surrender (September 1999)
- Long Plain First Nation Inquiry, Loss of Use (February 2000)
- Bigstone Cree First Nation Inquiry, Treaty Land Entitlement (March 2000)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band, McKenna-McBride Applications Inquiry (December 8, 1999) and to the 'Namgis First Nation McKenna-McBride Applications Inquiry (December 8, 1999)

ICCP 13 [2000]

- The Key First Nation Inquiry, 1909 Surrender Claim (March 2000)
- Walpole Island First Nation Inquiry, Boblo Island Claim (March 2000)

- Carry the Kettle First Nation Inquiry, Cypress Hills Claim (July 2000)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Long Plain First Nation Inquiry, Loss of Use Claim (August 21, 2000)

ICCP 14 [2001]

- Roseau River Anishinabe First Nation Inquiry, Medical Aid Claim (February 2001)
- Peguis First Nation Inquiry, Treaty Land Entitlement Claim (March 2001)
- Cowessess First Nation Inquiry, 1907 Surrender Claim (March 2001)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Moose Deer Point First Nation Pottawatomi Rights Inquiry (March 29, 2001), to the Athabasca Chipewayan First Nation Inquiry - W.A.C. Bennet Dam and Damage to Indian Reserve No. 201 Claim (April 2, 2001), to the "Namgis First Nation Cormorant Island Inquiry (May 11, 2001), and to the Duncan's First Nation 1928 Surrender Inquiry (June 13, 2001).

ICCP 15 [2002]

- Esketemc First Nation Inquiry, Indian Reserve 15, 17 and 18 Claim (December 2001)
- Fishing Lake First Nation, 1907 Surrender Claim (Mediation) (March 2002)
- Chippewas of the Thames First Nation Inquiry Clench Defalcation Claim (March 2002)
- Mistawasis First Nation Inquiry, 1911, 1917 and 1919 Surrenders (March 2002)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Carry the Kettle First Nation Cypress Hills Inquiry (January 5, 2001), to the Cowessess First Nation 1907 Surrender Claim Inquiry (March 27, 2002), and to the Flying Dust First Nation, Waterhen Lake First Nation, Buffalo River Dene Nation, Big Island Lake (Joseph Bighead) Cree Nation re the Primrose Lake Air Weapons Range (PLAWR) II Inquiries (March 27, 2002)

ICCP 16 [2003] (Special Issues on Interim Rulings)

- Rulings on Government of Canada Objections:
  - Athabasca Denesuline Inquiry, Treaty Harvesting Rights Claim (May 7, 1993)
  - Lac La Ronge Indian Band Inquiries, Candle Lake and School Lands Claims (May 9, 1995)
  - Mikisew Cree Nation Inquiry, Treaty Entitlement to Economic Benefits Claim (November 18, 1996)
  - Walpole Island First Nation Inquiry, Boblo Island Claim (September 21, 1998)
  - Sandy Bay First Nation Inquiry, Treaty Land Entitlement Claim (June 28, 1999)
  - Alexis First Nation Inquiry, TransAlta Utilities Rights of Way Claim (April 27, 2000)
  - James Smith Cree Nation Inquiries, Treaty Land Entitlement and Cumberland 100A Reserve Claims (May 2, 2000)

  - Kluane First Nation Inquiry, Kluane Game Sanctuary and Kluane National Park Reserve Creation Claim (December 2000)
  - Peepeekisis First Nation Inquiry, File Hills Claim (November 2001)
- Rulings on First Nation Objections:
  - Canupawakpa Dakota First Nation Inquiry, Turtle Mountain Surrender Claim (November 2001)
  - James Smith Cree Nation Inquiry, Chakastaypasin IR 98 Surrender Claim Other Host Bands' Participation (November 2002)

ICCP 17 [2004]

- Kahkewistahaw First Nation, 1907 Surrender Claim (Mediation) (January 2003)
- Alexis First Nation Inquiry, TransAlta Utilities Rights of Way Claim (March 2003)
- Chippewa Tri-Council Inquiry, Beausoleil First Nation, Chippewas of Georgina Island First Nation, Chippewas of Mnjikaning (Rama) First Nation, Coldwater-Narrows Reservation Surrender Claim (March 2003)
- Mississaugas of the New Credit First Nation Inquiry, Toronto Purchase Claim (June 2003)
- Canupawakpa Dakota First Nation Inquiry, Turtle Mountain Surrender Claim (July 2003)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Lax Kw'alaams Indian Band Inquiry (December 31, 2001), to the Friends of the Michel Society 1958 Enfranchisement Inquiry (October 2, 2002), and to the Roseau River Anishinabe First Nation Medical Aid Inquiry (September 17, 2003).

ICCP 18 [2007]

- Standing Buffalo Dakota Nation, Flooding Negotiations (Mediation) (March 2004)
- Peepeekisis First Nation Inquiry, File Hills Colony Claim (March 2004)
- Moosomin First Nation, 1909 Reserve Land Surrender (Mediation) (March 2004)
- Thunderchild First Nation, 1908 Surrender Claim (Mediation) (March 2004)
- Betsiamites Band, Highway 138 and Rivière Betsiamites Bridge Inquiries (March 2005)
- Responses of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Friends of the Michel Society 1958 Enfranchisement Inquiry (October 2, 2002), to the Roseau River Anishinabe First Nation Medical Aid Inquiry (September 17, 2003), the Esketemc First Nation IR 15, 17 and 18 Inquiry (June2, 1005), to the Sumas Band Indian Reserve No 6 Railway Right of Way Inquiry (June 16, 2005), to the Long Plain First Nation First Nation Loss of Use Inquiry (November 23, 2005), to the Peepeekisis First Nation File Hills Colony Inquiry (June 13, 2006), and to the Canupawakpa Dakota First Nation Turtle Mountain Surrender Inquiry (June 7, 2007).

ICCP 19 [2008] (Special Issue on Report Summaries)

- Key Words Index
- Report Summaries

ICCP 20 [2008]

- James Smith Cree Nation, IR 100A Inquiry (March 2005)
- Cumberland House Cree Nation, IR 100A Inquiry (March 2005)
- James Smith Cree Nation, Chacastaypasin IR 98 Inquiry (March 2005)
- James Smith Cree Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry, Report on Issue 9 - Amalgamation (March 2005)
- James Smith Cree Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (February 2007)

ICCP 21 [2008]

- Blood Tribe, Akers Surrender (Mediation) (August 2005)
- Chippewas of the Thames First Nation, Clench Defalcation (Mediation) (August 2005)
- Keeseekoowenin First Nation, 1906 Land Claim (Mediation) (August 2005)
- Touchwood Agency, Mismanagement (1920 – 24) Claim (Mediation) (August 2005)
- Qu'Appelle Valley Indian Development Authority – Flooding Claim (Mediation) (December 2005)
- Taku River Tlingit First Nation – Wenah Specific Claim Inquiry (March 2006)
- Blueberry River First Nation and Doig River First Nation, Highway Right of Way IR 172 Inquiry (March 2006)
- Williams Lake Indian Band – Village Site Inquiry (March 2006)
- Cowessess First Nation – 1907 Surrender Phase II Inquiry (July 2006)
- Kluane First Nation – Kluane National Park and Kluane Game Sanctuary Inquiry (February 2007)
- Responses of Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Cowessess First Nation 1907 Surrender Phase II Inquiry report (December 12, 2007), and to the Williams Lake First Nation Village Site Inquiry report (October 4, 2007).

ICCP 22 [2009]

- Sakimay First Nation – Treaty Land Entitlement Inquiry (February 2007)
- Opaskwayak Cree Nation – Streets and Lanes Inquiry (February 2007)
- Paul First Nation – Kapasiwin Townsite Inquiry (February 2007)
- Blood Tribe/Kainaiwa – Big Claim Inquiry (March 2007)

- Saulteau First Nation, Treaty Land Entitlement and Lands in Severalty Inquiry (April 2007)
- Sandy Bay Ojibway First Nation, Treaty Land Entitlement Inquiry (June 2007)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Sandy Bay Ojibway First Nation Treaty Land Entitlement Inquiry Report (June 6, 2008).

ICCP 23 [2009]

- Roseau River Anishinabe First Nation – 1903 Surrender Inquiry (September 2007)
- Lower Similkameen Indian Band – Vancouver, Victoria, and Eastern Railway Right of Way Inquiry (April 2008)
- Fort Pelly Agency – Pelly Haylands Claim (Mediation) (April 2008)
- Lucky Man Cree Nation – Treaty Land Entitlement – Phase II Inquiry (February 2008)
- Muskoday First Nation – Treaty Land Entitlement (Mediation) (May 2008)
- Metepenagaig Mi'Kmaq Nation – Hosford Lot and Indian Reserve 7 (Mediation) (June 2008)
- George Gordon First Nation – Treaty Land Entitlement (Mediation) (June 2008)
- Sturgeon Lake First Nation – Treaty Land Entitlement (Mediation) (June 2008)
- Esketemc First Nation – Wright's Meadow Pre-Emption Inquiry (June 2008)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Roseau River Anishinabe First Nation 1903 Surrender Inquiry Report.

ICCP 24 [2009]

- Carry the Kettle First Nation – 1905 Surrender Inquiry (December 2008)
- Nadleh Whut'en Indian Band – Lejac School Inquiry (December 2008)
- Neskonlith, Adams Lake and Little Shuswap Indian Bands – Neskonlith Douglas Reserve Inquiry (June 2008)
- Sturgeon Lake First Nation – 1913 Surrender Inquiry (December 2008)
- Red Earth and Shoal Lake Cree Nations – Quality of Reserve Lands Inquiry (December 2008)
- Michipicoten First Nation – Pilot Project Boundary (Mediation) (October 2008)
- Muskowekwan First Nation – 1910 and 1920 Surrender Inquiry (November 2008)
- Response of the Minister of Indian Affairs and Northern Development on the Paul First Nation Kapasiwin Townsite Inquiry Report

7. Departmental Performance Reports

- 2008–2009 Departmental Performance Report
- 2007–2008 Departmental Performance Report

8. Reports on Plans and Priorities

- Indian Specific Claims Commission, 2008–2009 Estimates
- Indian Specific Claims Commission, 2007–2008 Estimates

9. Special Presentations to the House of Commons and Senate

- Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, October 31, 2006 – November 1, 2006
- Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, Renée Dupuis, Chief Commissioner, November 15, 2005
- Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, June 10, 2003 – June 11, 2003, Issue No. 18
- Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, Phil Fontaine, Chief Commissioner, Renée Dupuis, Commissioner, Kathleen Lickers, Commission Counsel, November 26, 2002
- Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, James Prentice and Daniel Bellegarde Co-Chairs , May 29, 2001
- Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, Harry S. LaForme, Commissioner and Chairman, December 10, 1991

10. Studies

- First Nation Land Surrenders on the Prairies 1896–1911, Peggy Martin-McGuire
- Indian Land Surrenders in the Fertile Belt Southern Prairie Provinces, 1896–1911, Beth H. Johnson, September 1995 (DRAFT)
- Using Oral History and Tradition to Resolve Outstanding Land Claims, Frank Cassidy, Leslie Brown, Herb George, Deidre Duquette, December 4, 1998

Appendix G: Joint Studies Completed for First Nations and Canada

There have been 115 studies done by consultants at the request of First Nations and Canada since the beginning of Mediation Services at the Indian Specific Claims Commission.

1. Lac Seul First Nation: Flooding/Compensation – Ontario

- Phase 1 Final Report of Land Quantum Study
- Historical Studies
- Forestry Loss of Use Study
- Valuation Study

2. Michipicoten First Nation – Ontario

- Report on the Land Sales on the Gross Cap Indian Reserve
- Survey of Housing Conditions
- Missinabie & Chapleau Bigheads Report
- Evaluation of Historical Hydraulic Generation and Development & Operations on the Magpie River
- Due Diligence Study on Economic Activities in the Claim Lands Area

3. Fort William First Nation – Ontario

- Research Report
- Forestry Loss of Use Studies
- Mines and Minerals Loss of Use Studies
- Appraisal Report
- The Mining Locations Claims
- The Mining Locations Claims Addendum
- Report for the ICC Fort William Pilot Project
- Agricultural loss of Use Study
- Other Land Development Loss of use Study
- DND Rifle Range Property
- Report on the Neebing Surrender
- Report on the Grand Trunk Pacific Railway Expropriation
- Rifle Range

4. Missanabie Cree First Nation – Ontario

- Natural Mineral Study/Minerals
- Natural Resource Loss of Use Study – Tourism/Recreation and Agriculture Report
- Natural Resource Use Study on Forestry and Water
- Natural Resource Use Study: Traditional Use and Resources
- Report on the Status of Historical Natural Resource Use Study

5. Mississaugas of the New Credit First Nation – Ontario

- Land Cession Report

6. Mohawks of Akwesasne – Dundee – Ontario

- Title Search on the 500 acres
- Report on the Division Line
- Land Appraisal – September 2007 (Preliminary)
- Rent Collection Study
- Due Diligence Overview Study
- Land Transactions Study

7. Mohawks of Akwesasne: Kawehno:Ke Claim – Ontario

- Land Appraisal

8. Mohawks of The Bay Of Quinte – Culbertson Tract – Ontario

- Land Appraisal
- Minerals Study

9. Fishing Lake First Nation – Saskatchewan

- Land Appraisals
- Traditional Activities Loss of Use
- Mineral Loss of Use
- Agricultural Forestry

10. Pelly Haylands – Saskatchewan

- Agriculture Loss of Use Study
- Land Appraisal
- Mineral Loss of Use Study
- Special Economic Advantage Study, Disturbance and Injurious Affection Study

11. Kahkewistahaw First Nation – Saskatchewan

- Mineral Loss of Use Studies
- Forestry Loss of Use Study
- Agricultural Loss of Use Study
- Land Appraisal Study
- Transaction Study
- Traditional Activities Research Study

12. Athabasca Denesuline – Saskatchewan

- Economic Benefits Claims
- Financial Accounting Forensic Audit and Research Study

13. Keeseekoose First Nation – Saskatchewan

- Land Appraisals and Loss of Use Studies
- Special Economic Advantage Disturbance and Injurious Affection Study
- Water Impact Study by North Rim
- Traditional Activities Study by Golder Associates
- Forestry Loss of Use Studies
- Traditional Activities and Social Impacts Study

14. Pasqua First Nation – Saskatchewan

- Boundary Analysis
- Development Plan, Market Assessment Business Plan
- Land Rent Consulting Report
- Report on the Qu'Appelle River & Pasqua Lake as the Natural Boundary of Pasqua Indian Reserve No. 79
- Pasqua T.L.E Report

15. Siksika Nation – Alberta

- Mines and Minerals Loss of Use Studies
- Land Appraisals and Loss of Use Studies
- Current and Unimproved Fair Market Value Appraisal Study
- Resource Harvesting Loss of Use Study
- Forestry Loss of Use Studies
- Consolidation Land Use Study and Mapping

- Current Market Value Land Appraisal
- Resource Harvesting Loss of Use Study

16. Kainaiwa – Alberta

- Appraisals and Loss of Use Studies
- Mineral Loss of Use Studies
- Agricultural Loss of Use Studies
- Studies Integration
- Traditional Activities Research Study

17. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority: Flooding – Saskatchewan

- Flood Claim Reports and Studies
- QVIDA Flooding Claim Studies
- QVIDA Combined Loss of Use and Impact Study
- The Future Economic Impact Assessment Study

18. Moosomin First Nation – Saskatchewan

- Forestry Loss of Use Study

19. Cote First Nation – Saskatchewan

- Report on 1903 Railway Right of Way and 1904 Station and Town Site Surrender
- Historical Report
- Mineral Loss of Use Study – August 2008
- Traditional Loss of Use Study – June 2008
- Land Titles and Road Research
- Forestry Loss of Use Study
- Joint Land Appraisal – May 2008
- Loss of Use Mapping Studies
- Traditional Gathering Report – June 2008

20. Skway First Nation – British Columbia

- Loss of Use and Damage Assessment Study

21. Blood Tribe – Kainaiwa – Alberta

- Mineral Loss of Use Study
- Loss of Use Study Petroleum and Natural Gas
- Forestry Loss of Use Study

- Traditional Activities Loss of Use Report
- Land Appraisal Report
- Overview Study

22. Thunderchild First Nation – Saskatchewan

- Forestry Loss of Use Study

23. Nekaneet First Nation – Saskatchewan

- Loss of Farm Making Monies Study
- Loss of Agriculture Benefits Report and Data Base

24. Sakimay First Nation – Saskatchewan

- Land Appraisal
- Current Unimproved Market Value Land Appraisal and Market Rent Estimate
- Land Rent Consulting Report

25. Muscowpetung First Nation – Saskatchewan

- Land Survey

26. Chippewa Tri-Council (Coldwater Narrows Claim) – Ontario

  - Georgina Island First Nation
  - Beausoleil First Nation
  - Mnjikaning First Nation
  - Nawash First Nation

- Report and Description of the Indian Reserve between Lake Simcoe and Coldwater
- Land Appraisal Study – April 2006
- Update on Land Appraisal – September 2008
- Agriculture and Loss of Use Study
- Forestry Loss of Use Study – September 2005
- Mining Loss of Use Study – September 2005
- Feasibility Study by John Clarke
- Economic History Overview Study – February 2007
- Mapping – September 2005
- Early Land Sales & Market Analysis Study – May 2007

Commissioners and Communities

▲ **Cold Lake First Nation Community Session - December 1992**

Panel: Commissioner Daniel J. Bellegarde (left), Justice Harry LaForme (Chair - then Chief Commissioner), Commissioner P.E. James Prentice

▲ **Blood Tribe/Kainaiwa Akers Claim Community Session - December 1997**

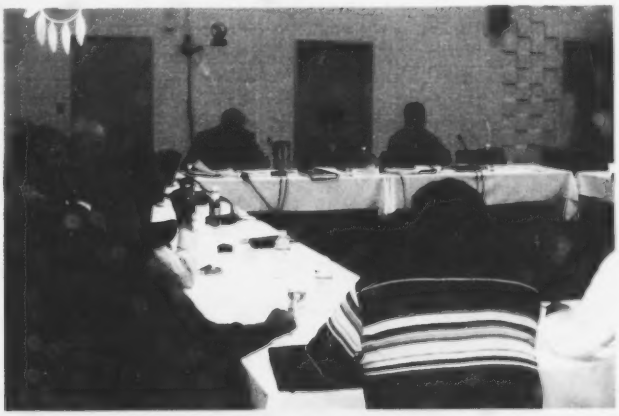
Elder Witnesses: Rosie Redcrow (left), Rosie Dayrider, Marie Louise Oka

▲ **Cumberland House Cree Nation Community Session - November 2001**

Panel: Chief Commissioner Renée Dupuis (Chair) and Commissioner Alan Holman

▲ **Kluane First Nation Community Session - February 2002**

Panel: Commissioner Sheila Purdy, Chief Commissioner Phil Fontaine (Chair), Commissioner Alan Holman



▲ **Blood Tribe/Kainaiwa - Big Claim Community Session - June 2004**

Commissioner Alan Holman (left), Chief Commissioner Renée Dupuis (Chair), Commissioner Daniel J. Bellegarde

▲ **Blood Tribe/Kainaiwa - Big Claim Community Session - August 2004**

Interpreter: Narcisse Blood (left), Elder Rosie Dayrider

▲ **Paul Band Community Session - October 2004**

Panel: Commissioner Alan Holman (left), Commissioner Daniel J. Bellegarde (Chair), Commissioner Sheila Purdy

▲ **Sturgeon Lake First Nation Community Session - December 2006**

Panel Site Tour - Commissioner Jane Dickson-Gilmore, Commissioner Sheila Purdy, Commissioner Alan Holman (not visible), members of the Community

▲ **Red Earth/Shoal Lake Cree Nations Community Session - October 2007**

Panel: Commissioner Jane Dickson-Gilmore (left), Commissioner Sheila Purdy (Chair), Commissioner Alan Holman

Commission des revendications particulières des Indiens

Rapport final 1991–2009

Un apport unique au règlement des revendications particulières des premières nations au Canada

Un apport unique au règlement des revendications particulières des premières nations au canada

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernmentaux Canada 2009
http://www.ainc-inac.gc.ca/

Cat. No. RC31-90/2009
ISBN 978-0-662-06645-3

Design: Accurate Design & Communication Inc.

PAGE COUVERTURE

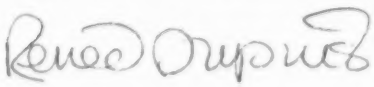
Connue sous le nom Commission des revendications des Indiens, la Commission des revendications particulières des Indiens a été créée en 1991 et a terminé ses travaux en mars 2009. Elle a publié 16 rapports annuels, dont la page couverture est reproduite en page couverture du présent rapport.

À SON EXCELLENCE LA GOUVERNEURE GÉNÉRALE EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Ce rapport final marque la fin des travaux de la Commission des revendications particulières des Indiens, créée en 1991 et qui a mis fin à ses activités le 31 mars 2009. Pendant les 18 ans de son existence, la Commission a réalisé 88 enquêtes assorties de rapports et 17 médiations assorties de rapports. Le rapport que voici résume nos principales réalisations et présente 7 recommandations pour la suite du règlement des revendications particulières au Canada.

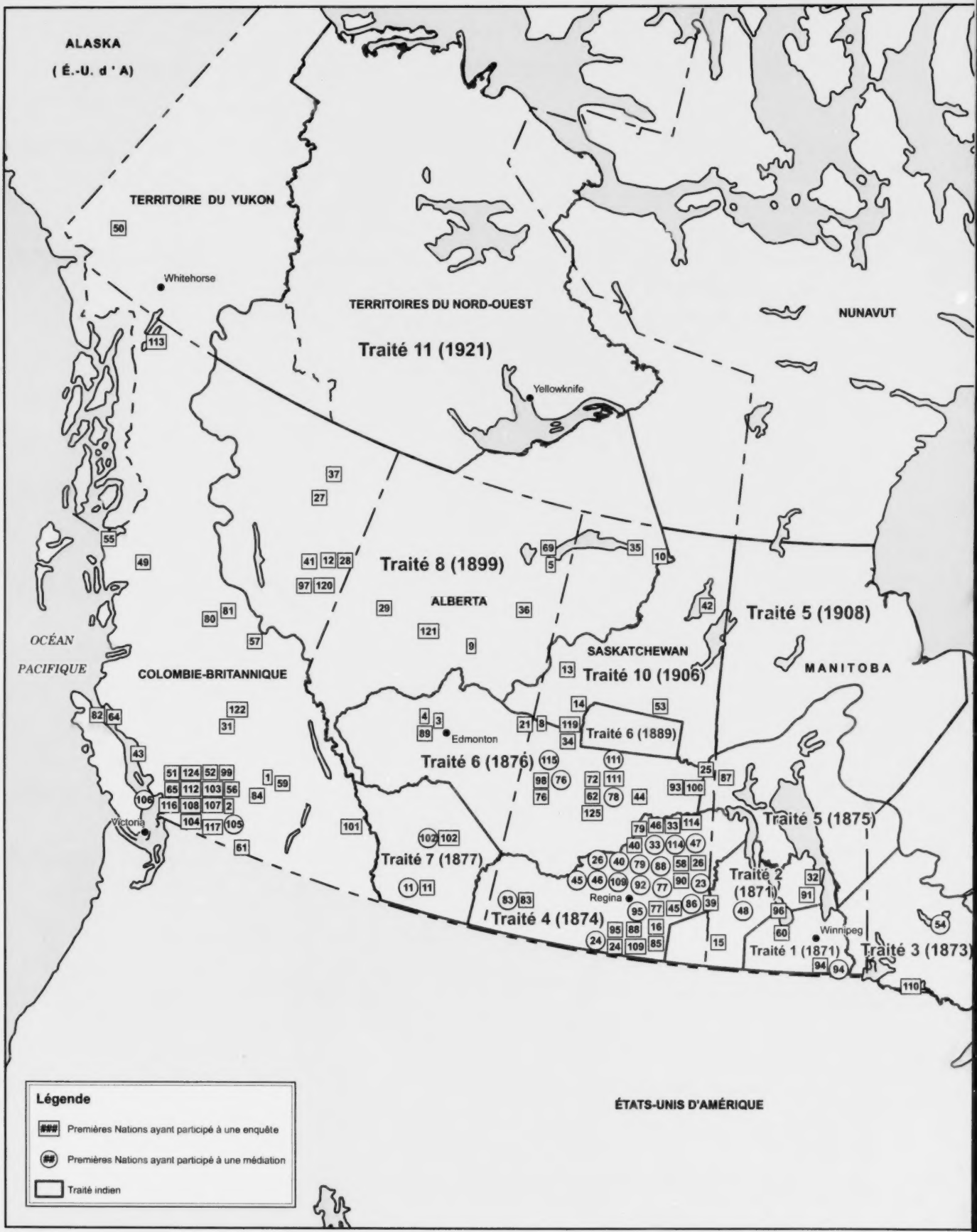
Respectueusement soumis,



Renée Dupuis, C.M., *Ad.E.*
Présidente

LISTE DES PREMIÈRES NATIONS AYANT PARTICIPÉ À UNE ENQUÊTE ET/OU À UNE MÉDIATION

	Enquêtes	Médiations
ALBERTA		
3	Première nation d'Alexander	89 Paul
4	Nation des Sioux Nakota d'Alexis	102 Nation Siksika
5	Première nation des Chipewyan Athabasca	102 Nation Siksika
9	Nation crie Bigstone	121 Whitefish Lake
11	Tribu Blood/Kainaiwa	
11	Tribu Blood/Kainaiwa	
21	Première nation de Cold Lake	
29	Première nation de Duncan	
36	Première nation de Fort McKay	
69	Première nation crie Mikisew	
BRITISH COLUMBIA		
1	Adams Lake	101 Bande indienne Shuswap
2	Première nation d'Aitchelitz	103 Première nation de Skowkale
12	Blueberry River	104 Première nation Skwah
27	Première nation Dene Tsaa Tse K'Nai de Prophet River	105 Première nation de Skway
28	Doig River	106 Première nation Snuneymuxw
31	Esketemc	107 Première nation de Soowahlie
37	Première nation de Fort Nelson	108 Première nation de Squiala
41	Première nation de Halfway River	112 Première nation Sumas
43	Homalco	116 Première nation Tsawwassen
49	Kitselas	117 Première nation de Tzeachten
51	Premiere nation Kwantlen FN	120 Première nation de West Moberly
52	Première nation de Kwaw-Kwaw-Aplit	122 Williams Lake
55	Lax-kw'alaams	124 Première nation de Yakweakwioose
56	Première nation Leq'a: mel	
57	Bande Lheidli T'enneh	
59	Little Shuswap	
61	Lower Similkameen	
64	Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox	
65	Première nation de Matsqui	
80	Nadleh Whut'en	
81	Nak'azdli	
82	Première nation Namgis	
84	Neskonlith	
97	Première nation Saulteau	
99	Première nation de Scowlitz	
MANITOBA		
15	Première nation dakota Canupawakpa	60 Long Plain
32	Cris de Fisher River	87 Nation crie Opaskwayak
39	Gamblers	91 Peguis
48	Keeseekoowenin	94 Gouvernement de la Première nation Anishinabe de Roseau River
94	Gouvernement de la Première nation Anishinabe de Roseau River	94 Gouvernement de la Première nation Anishinabe de Roseau River
		96 Sandy Bay
NEW BRUNSWICK		
30	Première nation d'Eel River Bar	66 Nation mi'kmaq Metepenagiag
63	Première nation des Malécites du Madawaska	
ONTARIO		
6	Première nation de Beausoleil	20 Première nation des Chippewas de la Thames
6	Première nation de Beausoleil	20 Première nation des Chippewas de la Thames
17	Conseil tripartite des Chippewas	38 Fort William
17	Conseil tripartite des Chippewas	54 Lac Seul
18	Chippewas de Kettle Point et Stony Point	67 Projet pilote Michipicoten
19	Première nation des Chippewas de Rama	70 Première nation des Cris de Missanabie
19	Première nation des Chippewas de Rama	71 Première nation des Mississaugas de New Credit
71	Première nation des Mississaugas de New Credit	71 Première nation des Mississaugas de New Credit
		73 Mohawks d'Akwesasne
		74 Mohawks de la baie de Quinte
		75 Moose Deer Point
		110 Première nation Stanjikoming
		118 Première nation de l'Île Walpole
QUEBEC		
7	Bande de Betsiamites	68 Micmacs de Gesgapegiag
22	Conseil des Montagnais du Lac St-Jean	123 Première nation de Wolf Lake
SASKATCHEWAN		
8	Nation des Cris de Big Island	45 Kahkewistahaw
10	Première nation de Black Lake	45 Kahkewistahaw
13	Nation des Dénés de Buffalo River	46 Kawacatoose
14	Première nation crie de Canoe Lake	46 Kawacatoose
16	Carry The Kettle	47 Première nation de Keeseekoose
23	Première nation de Côté	53 Lac La Ronge
24	Première nation de Cowessess	58 Première nation de Little Black Bear
24	Première nation de Cowessess	62 Lucky Man
25	Nation crie de Cumberland House	72 Mistawasis
26	Première nation Day Star	76 Moosomin
26	Première nation Day Star	76 Moosomin
33	Première nation de Fishing Lake	77 Muscowpetung
33	Première nation de Fishing Lake	77 Muscowpetung
34	Première nation de Flying Dust	78 Première nation de Muskoday
35	Première nation de Fond-du-Lac	79 Muskowekwan
40	George Gordon	79 Muskowekwan
40	George Gordon	83 Nekaneet
42	Première nation de Hatchet Lake	83 Nekaneet
44	James Smith	85 Première nation d'Ocean Man
		86 Ochapowace
		88 Première nation de Pasqua no 79
		88 Première nation de Pasqua no 79
		90 Peepeekisis
		92 Première nation de Piapot
		93 Red Earth
		95 Sakimay
		95 Sakimay
		98 Première nation Saulteaux
		100 Nation des Cris de Shoal Lake
		109 Standing Buffalo
		109 Standing Buffalo
		111 Première nation de Sturgeon Lake
		111 Première nation de Sturgeon Lake
		114 Première nation The Key
		114 Première nation The Key
		115 Première nation de Thunderchild
		119 Waterhen Lake
		125 Young Chipeewayan, Saskatchewan
YUKON TERRITORY		
50	Première nation de Kluane	113 Tlingit de Taku River


ALASKA
(É.-U. d ' A)
TERRITOIRE DU YUKON
Whitehorse
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
NUNAVUT
Traité 11 (1921)
Yellowknife
Traité 8 (1899)
ALBERTA
Traité 5 (1908)
OCÉAN
PACIFIQUE
COLOMBIE-BRITANNIQUE
SASKATCHEWAN
Traité 10 (1906)
MANITOBA
Edmonton
Traité 6 (1889)
Traité 6 (1876)
Traité 5 (1875)
Victoria
Traité 7 (1877)
Traité 2 (1871)
Regina
Traité 4 (1874)
Winnipeg
Traité 1 (1871)
Traité 3 (1873)
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
Légende
Premières Nations ayant participé à une enquête
(##) Premières Nations ayant participé à une médiation
Traité indien

Premières Nations ayant participé à une enquête et/ou une médiation de la CRI (1991-2009)
Détroit de Davis
KALAALLIT NUNAAT (DANEMARK)
Iqaluit
Mer du Labrador
BAIE D'HUDSON
TERRE-NEUVE
St. John's
QUÉBEC
Saint-Pierre et Miquelon (France)
Traité 9 (1929/30)
ONTARIO
Traité 9 (1905/06)
I.-du-P.-É.
Charlottetown
NOUVEAU-BRUNSWICK
Fredericton
Halifax
NOUVELLE-ÉCOSSE
Québec
Traité de Robinson-Superior (1850)
Traité de Robinson-Huron (1850)
Traités de Williams (1923)
Ottawa
Traité de Manitoulin-Island (1862)
Régions des traités du Haut-Canada
Lac Supérieur
Lac Huron
Lac Ontario
Toronto
Lac Michigan
Lac Érié
OCÉAN ATLANTIQUE
Kilomètres
0 50 100 200 300 400

Table des matières

Message de la présidente 3

1 – Historique du processus des revendications particulières au Canada. 5
Partie 1 – Contexte historique 5
Partie 2 – La Commission des revendications particulières des Indiens : une réponse provisoire 10
Partie 3 – Nouveaux développements : législation 13
Partie 4 – Mandat de la Commission 16
Partie 5 – Principes et processus : fonctionnement de la Commission 18

2 – Tendances, thèmes et leçons tirées de 18 ans d'existence 20
Partie 1 – Enquêtes 20
Importance de la tenue d'un dossier documentaire unifié et d'un index annoté des documents sur les revendications 20
Le pouvoir d'enquêter peut influer sur la révision de la politique 21
Utilisation de la preuve fondée sur l'histoire orale 22
Relation entre les faits, les conclusions et le processus d'enquête 24
Importance de l'examen des obligations statutaires. 25
Importance de la reconnaissance des revendications antérieures à la Confédération. 26
Examen par la Commission d'obligations découlant des traités 26
Interprétation du mandat de la Commission : rejet implicite 27
La politique sur les revendications particulières et l'exclusion des moyens de défense techniques 30
L'obligation de fiduciaire comme source d'une obligation légale 30
Examen des critères d'indemnisation énoncés dans *Dossier en Souffrance* 31
Réponse du Canada aux rapports d'enquête de la Commission. 32
Partie 2 – Médiation 33
Mandat de médiation de la CRPI 33
Facilitation et médiation des négociations de revendications particulières 34
Soutien aux négociations entre les parties au moyen de la coordination et de la collaboration . . .35
Soutien aux initiatives conjointes : projets pilotes .35
Coordination des études conjointes sur l'évaluation de revendications 36
Soutien aux négociations liées aux revendications touchant plusieurs Premières Nations 37
Participation des provinces à la négociation de revendications particulières 39

3 – Faire connaître et rejoindre. 40
Partie 1 – L'autorité de publier. 40
Partie 2 – Liaison avec les collectivités des Premières Nations 40
Partie 3 – Éducation du public 41

4 – Conclusion : nos réalisations 42
Recommandations 43

Annexes 45
Annexes A – Mandat consolidé 45
Annexes B – Décrets 47
Annexes C – Biographies des commissaires actuels 49
Annexes D – Commissaires et mandats servis .51
Commissaires actuels 51
Anciens commissaires 51
Annexes E – Recommandations tirées des rapports annuels 52
Rapport annuel 1991–1992 à 1993–1994 52
Rapport annuel 1994–1995 52
Rapport annuel 1995–1996 53
Rapport annuel 1996–1997 53
Rapport annuel 1997–1998 54
Rapport annuel 1998–1999 55
Rapport annuel 1999–2000 56

Rapport annuel 2000–2001 . . .56
Rapport annuel 2001–2002 . . .56
Rapport annuel 2002–2003 . . .57
Rapport annuel 2003–2004 . . .58
Rapport annuel 2004–2005 . . .58
Rapport annuel 2005–2006 . . .58
Rapport annuel 2006–2007 . . .58
Rapport annuel 2007–2008 . . .59
Rapport annuel 2008–2009 . . .59

Annexe F – Publications de la CRI 60
1. Renseignements généraux . .60
2. Les faits sur les revendications. 60
3. Bulletins de la Commission des revendications particulières des Indiens. 60
4. Rapports sur les médiations et enquêtes de la CRPI 61
5. Rapports annuels 65
6. Actes de la CRI : rapports d'enquête et de médiation. . .65
7. Rapports ministériels sur le rendement. 73
8. Rapports sur les plans et les priorités 74
9. Présentations spéciales à la Chambre des communes et au Sénat 74
10. Études 74

Annexe G – Études conjointes sur des revendications particulières complétées pour les Premières Nations et le Canada 75
1. Première Nation du Lac Seul : inondation/indemnisation– Ontario 75
2. Première Nation de Michipicoten – Ontario . . .75
3. Première Nation de Fort William – Ontario 75
4. Première Nation crie Missanabie – Ontario. 76
5. Première Nation Mississaugas de la New Credit – Ontario . .76
6. Mohawks d'Akwesasne – Dundee – Ontario 76
7. Mohawks d'Akwesasne – Kawehno: Ke Claim – Ontario 76
8. Mohawks de la baie de Quinte – Parcelle de Culbertson – Ontario 76
9. Première Nation de Fishing – Saskatchewan 76
10. Terres à foin de Pelly – Saskatchewan 76
11. Première Nation de Kahkewistahaw – Saskatchewan 77
12. Dénésulinés d'Athabasca – Saskatchewan 77
13. Première Nation de Keeseekoose – Saskatchewan77
14. Première Nation de Pasqua – Saskatchewan 77
15. Nation Siksika – Alberta . .77
16. Kainaiwa – Alberta. 78
17. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority : Inondation – Saskatchewan 78
18. Première Nation de Moosomin – Saskatchewan .78
19. Première Nation de Cote – Saskatchewan 78
20. Première Nation de Skway – Colombie-Britannique. 78
21. Tribu des Blood/Kainaiwa – Alberta. 78
22. Première Nation de Thunderchild – Saskatchewan 79
23. Première Nation de Nekaneet – Saskatchewan. .79
24. Première Nation de Sakimay – Saskatchewan 79
25. Première Nation de Muscowpetung - Saskatchewan 79
26. Conseil tripartite des Chippewas (cession de la reserve deColdwater Narrows) – Ontario 79

Commissaires et communautés. 80

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

Ce rapport marque la fin des travaux de la Commission des revendications particulières des Indiens, connue sous le nom de Commission des revendications des Indiens, commencés en 1991 et achevés en mars 2009.

Le rapport final n'est pas le compte rendu exhaustif de toutes les activités de la Commission durant ces années. La Commission a en effet publié 16 rapports annuels, de 1991-94 à 2008-09 inclusivement. La Commission a aussi publié les rapports de toutes les enquêtes et médiations qu'elle a complétées. Elle a également compilé et publié ces rapports dans une collection de 24 volumes intitulés «Actes de la Commission des revendications des Indiens». Tous ces documents renferment une mine d'informations sur les Premières Nations qui ont eu recours à la Commission et les questions qui nous ont été soumises par celles-ci et par le gouvernement fédéral. Le lecteur pourra consulter ces documents pour un complément d'information sur la Commission.

Le rapport final est le produit de la réflexion des commissaires actuels sur l'expérience unique que représentent les 18 ans d'existence et l'action de la Commission.

Dans le chapitre 1, il nous a paru important de revenir sur le contexte immédiat qui a suscité la création de la Commission, mais aussi sur le contexte plus large entourant le débat commencé il y a plus de 60 ans au Canada autour de la mise en place d'un organe de décision pour trancher les litiges non résolus portant sur les revendications particulières. Ce chapitre décrit également de façon sommaire le mandat, les principes fondamentaux et les processus adoptés par la Commission dans la poursuite de ses activités.

Dans le chapitre 2, nous avons voulu dégager certains enseignements fondés sur notre expérience, autant en matière d'enquête que de médiation. Nous y avons inclus certaines recommandations tant à l'intention du gouvernement qu'à l'intention du nouveau tribunal créé en 2008 et qui doit entrer en activité en 2009. Comme les Premières Nations ont été engagées avec le gouvernement fédéral dans des travaux conjoints depuis au moins 1990 sur ces questions, nous estimons qu'elles sont également interpellées dans la mise en œuvre de ces recommandations.

Le chapitre 3 est un rappel des efforts que la Commission a faits pour établir une communication avec les Premières Nations et diverses instances gouvernementales, de même que les actions entreprises auprès de divers publics pour accroître le degré de connaissance des obligations légales non résolues de la Couronne à l'endroit des Premières Nations.

Le chapitre 4 souligne certaines de nos réalisations et reprend, pour en faciliter la lecture, l'ensemble de nos recommandations.

Dans le contexte de notre obligation d'impartialité, nous avons voulu établir des ponts entre des Premières Nations et le gouvernement du Canada et contribuer au règlement de certains de ces litiges, qui durent depuis si longtemps. Dans cet esprit, la Commission a tenu à aller recueillir, dans les communautés, la preuve fondée sur leur histoire orale. Nous savons gré aux Premières Nations de nous avoir reçus chez elles.

Tout au long de son existence, la Commission a considéré ces questions juridiques en suspens parmi les questions les plus pressantes en matière de droits de la personne au Canada. Nous estimons que c'est toujours le cas en 2009.

Beaucoup de travail reste à faire et nous sommes conscients d'en avoir accompli seulement une partie. Nous avons poursuivi un travail amorcé par d'autres avant nous. Beaucoup d'énergie et de ressources devront être déployées par les Premières Nations et le gouvernement fédéral, afin que ces litiges ne soient plus un obstacle au développement social et économique des Premières Nations, et que leur règlement favorise l'établissement de relations fructueuses entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Nous invitons les deux parties à continuer d'y consacrer une attention soutenue.

La présidente Renée Dupuis ▶

Commissaires ▶

▲ Daniel J. Bellegarde

▲ Sheila G. Purdy

▲ Alan C. Holman

▲ Jane Dickson-Gilmore

1 | HISTORIQUE DU PROCESSUS DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES AU CANADA

Partie 1 : Contexte historique

La Commission des revendications particulières des Indiens a été créée en 1991 comme réponse provisoire à un problème reconnu pour la première fois en 1946, alors que le gouvernement fédéral de l'époque forme un comité spécial mixte de la Chambre des communes et du Sénat pour faire enquête sur la gestion des affaires indiennes dans les provinces Maritimes et l'Est du Québec, notamment sur l'aliénation illégale des terres de réserve et le défaut du Canada à respecter ses obligations découlant des divers traités[1]. Dans son rapport final de 1948, le Comité recommandait la création d'un tribunal administratif indépendant, ayant pour mandat de statuer sur les revendications et griefs des Indiens, du même type que la Commission des revendications particulières des Indiens des États-Unis mise sur pied deux ans plus tôt, en 1946. Ce tribunal devrait notamment « examiner les modalités de tous les traités conclus avec les Indiens afin d'établir de façon définitive les droits et obligations que confèrent ces traités et, ensuite, d'évaluer et de régler de façon définitive, juste et équitable toutes les revendications et tous les griefs[2]. » Bien que le Comité ait reconnu la nécessité de régler de manière finale, juste et équitable des revendications que les Indiens formulaient depuis fort longtemps, ses recommandations n'ont pas trouvé écho au sein du gouvernement fédéral et la question des traités, des droits et des revendications des Indiens a été tout simplement reléguée aux oubliettes au cours de la décennie suivante.

Malgré ce bref moment d'intérêt entre 1946 et 1948, pendant la majeure partie du XX^{e} siècle, le gouvernement canadien a traité les revendications particulières au cas par cas[3]. Il n'existait pas de politique nationale sur les revendications territoriales, ni de procédure pour recevoir et traiter les revendications des Premières Nations concernant l'application des traités ou la mauvaise gestion de leurs terres et de leurs biens sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières Nations devaient faire preuve de persévérance afin de faire valoir leurs revendications. Toutefois, n'ayant pas l'appui d'un organisme politique pour soutenir leurs revendications, ni les ressources pécuniaires nécessaires pour engager des avocats et des experts, ni les moyens pour effectuer des recherches, il était impossible pour les Indiens de faire valoir leurs revendications. En effet, de 1927 jusqu'à la révision de la *Loi sur les Indiens* en 1951, les Indiens ne pouvaient pas recueillir de fonds pour retenir les services d'avocats ou porter leurs revendications devant les tribunaux[4]. À partir de cette période et durant des années par la suite, le Canada a répondu à ces revendications devant les tribunaux.

En 1959, le premier ministre John Diefenbaker crée un nouveau comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat qui devait examiner les mêmes questions qui avait été portées à l'attention du comité spécial mixte de 1946–1948[5]. À l'instar du comité précédent, le comité mixte de 1959 insiste sur l'importance de la création d'une Commission des revendications particulières des

[1] Décret C.P. 3797, pris le 11 octobre 1946.

[2] Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes nommée pour poursuivre et terminer l'examen et l'analyse de la *Loi sur les Indiens*: quatrième rapport, 22 juin 1948, p.187.

[3] Entre la Confédération en 1867 et l'élaboration d'une politique précise sur les revendications particulières en 1973, plus de 106 années ont passé. Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada 1867–1979*, préparée par Tyler, Wright & Daniel Limited pour Research Branch, MAINC, février 1980. Ottawa: MAINC.

[4] Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada 1867–1979*, préparée par Tyler, Wright & Daniel Limited pour Research Branch, MAINC, février 1980. Ottawa: MAINC.

[5] Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la *Loi sur les Indiens*, compte rendu des délibérations, n°. 16, 30 mai–7 juillet 1961.

Indiens, similaire à celle qui avait été proposée en 1948, et se prépare à donner suite à cette recommandation par l'adoption d'une loi. Approuvé par le Cabinet en mars 1962, le projet de loi prévoyant le règlement des revendications des Indiens (projet de loi C 130 – *Loi pourvoyant au règlement des réclamations des Indiens*), proposait la création d'une commission, composée de trois membres, autorisée à entendre les revendications portant sur un large éventail de questions en litige et à formuler des recommandations pour leur règlement au Parlement. Cependant, une élection est déclenchée peu de temps après et le projet de loi n'a jamais été déposé au Parlement.

Le projet de loi de 1962 est modifié par le nouveau gouvernement Pearson et une loi fédérale proposant la création d'un tribunal administratif indépendant, chargé de statuer sur la résolution des revendications des Indiens, est déposée au Parlement en 1963[6]. Après la première lecture et des consultations avec des organisations autochtones, des conseils de bande et d'autres groupes concernés, le projet de loi est amendé et déposé de nouveau en 1965 sous le titre *Loi pourvoyant au règlement des réclamations des Indiens*[7].

Le projet de loi prévoyait la création d'une commission, composée de cinq membres (dont un au moins devait être un Indien au sens de la *Loi sur les Indiens*), ayant compétence pour examiner cinq grandes catégories de revendications. La première catégorie concernait les terres visées par un titre ancestral non éteint qu'on appelle aujourd'hui les « revendications globales ». La deuxième catégorie de revendications que la Commission aurait le pouvoir de trancher des différends concernant l'aliénation des terres de réserve sans indemnisation ou sans indemnisation adéquate. La troisième catégorie de revendications avait trait à la mauvaise gestion des fonds en fidéicommis des bandes indiennes par la Couronne et la quatrième visait les cas où la Couronne avait manqué à ses obligations envers les Indiens découlant d'un traité, d'un accord ou d'un de ses engagements. La dernière catégorie, et sans doute la plus vaste des cinq concernait les transactions dans lesquelles la Couronne n'avait pas agi « équitablement ou honorablement » envers les Indiens, leur causant ainsi un préjudice.[8]

Le projet de loi prévoyait que les requérants pourraient obtenir les fonds nécessaires pour faire des recherches, documenter leurs revendications et les soumettre à la Commission (ou interjeter appel auprès des tribunaux), et que l'octroi de l'aide financière ne relevait pas du ministère des Affaires indiennes ni du ministère de la Justice, mais était la responsabilité de la Commission[9]. Cette dernière serait tenue de rendre une décision motivée concernant chaque revendication, et aurait le pouvoir d'attribuer des indemnités. Aucune limite n'était prévue quant au montant des indemnités pouvant être accordé[10]. Les décisions de la Commission seraient finales et exécutoires, et ne pourraient faire l'objet d'un appel que devant un « tribunal d'appel des revendications indiennes » constitué selon ledit projet de loi, et habilité à confirmer les décisions, à les modifier ou à les soumettre à nouveau à la Commission en vue d'une nouvelle audience[11]. Les juges de ce tribunal auraient été choisis parmi ceux de la Cour de l'échiquier (maintenant la Cour fédérale).

Le projet de loi de 1965 traitait également d'un aspect alors nouveau, soit celui de la preuve fondée sur l'histoire orale. S'adressant à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du projet de loi, le ministre des Affaires indiennes a alors précisé que l'admission de l'histoire orale comme élément de preuve était nécessaire afin de permettre aux requérants d'obtenir réparation à l'égard de revendications historiques. En conséquence, le projet de loi stipulait que la Commission ne serait pas liée par les règles juridiques de présentation de la preuve. Toutefois, afin de s'assurer

[6] Projet de loi C-130, *Loi pourvoyant au règlement des réclamations des Indiens*, 1re session, 26e législature, 1963.
[7] Projet de loi C-123, *Loi pourvoyant au règlement des réclamations des Indiens*, 3e session, 26e législature, 1965.
[8] Canada, Débats de la Chambre des communes, 22 juin 1965, 3e session, 26e législature, vol. 3, 1965, pp. 2750-2751.
[9] Projet de loi C-123, s. 32.
[10] Canada, Débats de la Chambre des communes, 22 juin 1965, 3rd session, 26th législature, vol. 3, 1965, p. 2754.
[11] Projet de loi C-123, ss. 25, 26, 32.

la fiabilité de cette forme de preuve, une décision sur la foi d'une preuve orale ne pourrait être rendue que si cette preuve était corroborée de façon évidente par une autre forme de preuve[12]. Néanmoins, le ministre déclara que la corroboration pourrait prendre la forme « d'un objet fabriqué, d'une marque ou de toute autre preuve corroborative »[13] dont seule la Commission pourrait déterminer la valeur.

Au terme de la deuxième lecture, le projet de loi fut transmis à un autre comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat afin d'être étudié davantage et il finit par mourir au *Feuilleton*.

Dans la foulée de la présentation du Livre blanc sur la politique relative aux Affaires indiennes, le gouvernement mandate un commissaire aux revendications des Indiens, Dr. Lloyd Barber, en décembre 1969. Dans son rapport de 1977, il traite de la teneur et de la portée des questions en cause en ces mots :

> Il est évident que la plupart des revendications des Indiens ne sont pas de simples questions de litiges contractuels susceptibles d'être résolus en faisant appel aux méthodes conventionnelles d'arbitrage et d'adjudication. Ces revendications ne sont, en définitive, que les éléments les plus voyants de la question infiniment plus complexe des rapports entre les habitants originels de ce pays et les puissantes cultures qui les ont envahis. Il n'y a aucun doute que dans le passé, ces relations n'ont été satisfaisantes ni pour eux ni pour nous. Nous possédons maintenant des dossiers bien documentés sur les cas trop nombreux où nous avons manqué à des obligations que nous avions sans doute contractées de bonne foi et que les Indiens, pour leur part, avaient acceptées avec une bonne foi au moins égale à la nôtre. En réglant ces obligations de façon satisfaisante, nous pourrions fournir aux Indiens les moyens de retrouver leur indépendance et de jouer leur juste rôle de partenaire engagé dans l'avenir du Canada. La question des revendications n'implique rien moins que la tâche de redéfinir et de déterminer à nouveau la place des Indiens dans la société canadienne. Et les Indiens eux-mêmes sont résolus à ce que ceci se fasse non pas de façon unilatérale comme dans le passé, mais, cette fois, avec leur pleine participation à titre de partenaires à part entière[14].

Il est probable que la montée de l'activisme autochtone et la volonté croissante des Premières Nations de faire valoir leurs droits devant les tribunaux aient influé, de manière non négligeable, sur le ton du rapport Barber. Des groupes autochtones avaient institué des poursuites au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest sur les répercussions préjudiciables de projets d'exploitation des ressources sur leurs droits et leurs terres ancestrales alors que les Premières Nations de la Colombie-Britannique cherchaient à obtenir des éclaircissements juridiques au sujet de leurs droits et titres ancestraux. Ces dernières démarches ont abouti à une décision charnière rendue en 1973 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*[15], qui pour la première fois reconnaissait le titre ancestral des Indiens à l'égard du territoire, comme un droit au Canada. Cette décision, en particulier, a incité le gouvernement fédéral à réévaluer son approche à l'égard des revendications, tant les revendications fondées sur un titre ancestral que les revendications particulières découlant d'un traité et de la *Loi sur les Indiens*. La nouvelle approche mettait l'accent sur la négociation plutôt que sur la contestation judiciaire des revendications.

[12] Projet de loi C-123, s. 13.
[13] Canada, Débats de la Chambre des communes, 22 juin 1965, 3e session, 26e législature., vol. 3, 1965, pp. 2781-2782.
[14] Lloyd Barber, commissaire aux revendications des Indiens, *Un Rapport*: Déclarations et mémoires, Ottawa / Commission des droits des Indiens du Canada - Ottawa Ontario) Approvisionnements et Services, 1977.
[15] [1973] RCS 313.

Dans la foulée de cette nouvelle orientation, le gouvernement fédéral met sur pied, en 1974, le Bureau des revendications des autochtones (BRA). Relevant du ministère des Affaires indiennes, le BRA a comme tâche d'étudier les revendications afin d'établir si les obligations légales ont été honorées et de formuler des politiques relatives à l'évolution des revendications et à la conduite de négociations. Alors que les fonctions d'étude et de formulation de politiques n'étaient pas, à première vue, problématiques, le fait que le BRA était habilité à rendre des décisions au sujet de revendications sans avoir le statut d'organisme indépendant du ministère, a suscité de sérieuses inquiétudes. Au contraire, le BRA représentait le ministre et le gouvernement du Canada dans l'évaluation des revendications et la négociation avec les Premières Nations. Il était clair que cette double fonction plaçait le Canada en situation de conflit d'intérêts, ce qui devint un autre grief des Premières Nations. Leur opinion était partagée par d'autres intervenants. Cinq ans plus tard, dans un rapport préparé pour le BRA, Gérard V. LaForest (qui plus tard sera nommé juge à la Cour suprême du Canada) déclarait ce qui suit :

> [Traduction]
> Pour que ce processus soit couronné de succès, il faut que les Indiens le jugent acceptable. S'il existe une raison, autre que le désir de leur rendre justice, de régler les revendications particulières, c'est bien de faire disparaître les irritants qui empoisonnent les rapports entre le gouvernement et les Indiens. Le règlement de ces revendications selon des principes d'équité et d'une façon que les Indiens jugent équitable est essentiel afin de les amener à croire en la bonne foi du gouvernement[16] ...

Peu importe que le ministère ait reconnu l'existence d'un conflit d'intérêts intrinsèque dans sa démarche à l'égard des revendications, il est clair, qu'à compter de 1982, le gouvernement fédéral avait largement conscience des faiblesses de ce processus. Ainsi, des 250 revendications particulières soumises au BRA entre 1970 et 1981, 12 seulement ont été réglées en contrepartie d'une somme totale de 2,3 millions de dollars. Il était évident que le processus de règlement des revendications ne fonctionnait pas. En conséquence, le gouvernement fédéral va procéder à une analyse et à une clarification de sa politique à l'égard du règlement des revendications particulières, énoncée dans un document publié en 1982 et intitulé *Dossier en souffrance*[17].

L'insatisfaction des Premières Nations étant connue, non seulement à propos du processus, mais également de la lenteur avec laquelle les revendications étaient réglées, la politique révisée augmentait le financement des requérants et ajoutait des ressources au BRA[18]. De plus, les fondements des revendications pouvant être acceptées y étaient plus clairement énoncés et comprenaient les manquements à des obligations juridiques, la fraude et le défaut d'indemnisation pour la prise de terres de réserve. Finalement, le Ministère précisait qu'il ne permettrait pas que les délais de prescription prévus par la loi ou la doctrine du retard indu à exercer un recours de l'inertie (retard déraisonnable) fassent obstacle à l'acceptation à des fins de négociation de revendications d'autre part valides.

Toutefois, selon les Premières Nations, la politique révisée contribuait peu au règlement d'anciens griefs. Le ministère de la Justice continuait à définir de manière stricte le terme « obligations juridiques » justifiant ainsi le rejet de revendications fondées sur des raisons d'ordre moral ou des motifs d'équité. Le fardeau de la preuve des faits allégués était lourd pour les Premières Nations, en particulier en ce qui a trait à la difficulté de prouver des faits pouvant s'être produits il

[16] Gérard V. LaForest, Q.C. "Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims," (Ottawa: MAINC, 1979), pp. 17-18 [non publié].
[17] MAINC, *Dossier en souffrance : une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, Approvisionnement et Services 1982).
[18] Le BRA a été rebaptisé Direction générale des revendications particulières.

y a un siècle. Qui plus est, la politique adoptée par le ministère des Affaires indiennes consistant à refuser de divulguer les motifs du rejet d'une revendication par le ministère de la Justice ne faisait qu'aggraver la situation; ainsi, les Premières Nations n'avaient qu'une information limitée sur les raisons du rejet de leur revendication. L'augmentation du nombre de demandes non traitées et l'extrême lenteur du processus de traitement des revendications ont aggravé ces facteurs auxquels il faut ajouter la faible priorité accordée aux revendications particulières, comme en attestent la dotation en personnel et le financement inadéquats du processus par le Ministère. Toutefois, la principale objection des Premières Nations avait trait au conflit d'intérêts intrinsèque du gouvernement du Canada dans le processus de règlement des revendications, dans lequel il était à la fois juge et partie, une grave lacune et que d'autres commentateurs n'avaient pas manqué de constater. Par exemple, dans son rapport sur les questions autochtones, le comité sur les droits des autochtones de l'Association du barreau canadien faisait l'observation suivante :

> Premièrement, le MAINC, qui est formellement accusé d'être la cause de bon nombre de revendications déposées, doit s'assurer de leur « validité ». Deuxièmement, ce ministère contrôle l'accès au processus et au financement. Troisièmement, il défend le gouvernement fédéral en concluant un accord d'indemnisation avec les requérants indiens tandis que le ministère a également un devoir de fiduciaire ou des responsabilités de confiance à l'égard des « Indiens et des terres réservées aux Indiens » en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*[19].

L'Association du barreau canadien n'était pas le seul organisme indépendant à discerner les failles intrinsèques du processus de règlement des revendications particulières. Le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens au Canada, présidé par l'honorable Keith Penner, dans son rapport de décembre 1982, a étayé les critiques nombreuses de la politique et du processus de règlement des revendications du gouvernement. Le rapport Penner proposait « d'établir une nouvelle politique en vue de promouvoir un règlement équitable et juste des revendications en suspens » et de mettre au point un nouveau processus de règlement des revendications par voie législative « afin d'éviter qu'il puisse être facilement modifié »[20]. Le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, dans son rapport daté de mars 1990, reconnaît l'existence de « problèmes fondamentaux dans la politique et le processus [de revendication] » et précise que « l'une des suggestions mises de l'avant de façon récurrente recommande que le processus de revendications territoriales, y compris le financement de ce processus, soit sous la gestion ou le contrôle d'un organisme ou d'organismes non rattachés au ministère des Affaires indiennes et au ministère de la Justice[21]. »

De même, en août 1990, l'Assemblée des Premières Nations (APN), dans sa *Critique of Federal Government Land Claims Policies*, précise ce qui suit :

> [Traduction]
> Le recours à des critères strictement juridiques à l'égard des revendications particulières a rendu la politique inutile en ce qui a trait au règlement d'un grand nombre de revendications[22]...

[19] Association du Barreau canadien, Rapport du comité de l'association du barreau canadien sur les droits des autochtones au Canada : du défi à l'action (Ottawa: Association du Barreau canadien, 1988), p. 55.
[20] Keith Penner, président, *L'autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial* (Ottawa: Approvisionnements et Services, 1983), p. 115.
[21] Comité permanent des affaires autochtones, *Questions en suspens : Programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990* (Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, mars 1990), p. 3.
[22] Assemblée des Premières Nations : *AFN's Critique of Federal Government Land Claims Policies* (Ottawa, APN, 21 août 1990) [non publié].

Partie 2 : La Commission des revendications particulières des Indiens : une réponse provisoire

La crise d'Oka/Kanesatake en 1990 a incité le gouvernement fédéral à engager une nouvelle série de réformes à l'égard des revendications particulières. La crise d'Oka survient quatre ans après que le gouvernement fédéral eut rejeté, en 1986, la revendication particulière de la Première Nation de Kanesatake. Le 25 septembre 1990, dans une allocution prononcée devant la Chambre des communes, le premier ministre Brian Mulroney reconnaît que rien n'était plus urgent que la question des revendications territoriales. Puis, il annonce la mise en œuvre de trois initiatives parallèles, dont deux liées aux revendications particulières. La première initiative avait pour objet d'accélérer le règlement de revendications particulières, nommément « celles qui découlent du laisser-aller ou de l'incurie du gouvernement relativement à des traités existants et à la *Loi sur les Indiens*. » La deuxième initiative avait pour objet de s'assurer que les obligations juridiques en matière de transferts des droits fonciers des Indiens visés par un traité, contractées dans certains cas il y a plus d'un siècle, « soient enfin respectées[23]. »

À l'automne 1990, un Comité indépendant des chefs est mis sur pied et, après quarante jours de consultations à l'échelle canadienne avec des chefs autochtones, des conseillers juridiques ainsi que des conseillers des Premières Nations, le Comité publie son rapport. Le Comité fait valoir le point de vue des Premières Nations selon lequel la Politique de revendications particulières était défaillante et devait faire l'objet de modifications en profondeur de telle sorte que des normes d'équité et de justice soient incorporées dans les processus et dans les décisions.

> [Traduction]
> Le processus actuel ne prévoit aucune révision indépendante des décisions en ce qui a trait à la validité des revendications ou le montant du dédommagement à verser à l'égard des revendications. La raison du rejet des revendications est rarement précisée. Le gouvernement du Canada agit donc à la fois comme défendeur, fiduciaire chargé de protéger les intérêts des Premières Nations ainsi qu'en qualité de juge et jury pour toutes les revendications formulées contre lui[24].

Le processus préconisé par le comité prévoyait une autorité indépendante, dotée de pouvoirs étendus de décision sur les questions en litige et de déférer les litiges à la médiation en vue de régler les questions survenant dans le cadre de la validation et de la négociation de revendications. Une « commission des revendications particulières », libre de tout lien vis-à-vis les parties aux revendications, représentait un élément important de cette nouvelle approche et ouvrait la porte à un processus de révision qui n'existait pas dans le processus de revendications particulières précédent.

Insistant sur l'importance du caractère indépendant d'une commission des revendications particulières, le comité fait valoir que la commission devrait être habilitée à réviser le processus de règlement des revendications, notamment en ce qui a trait à la validation des revendications et à l'indemnisation; la commission devrait disposer de pouvoirs véritables, c'est-à-dire qu'elle devrait être dotée de l'autorité de faciliter la négociation des revendications et de résoudre les impasses, au besoin. Le décret créant la commission devrait préciser que le processus d'appel et la révision du processus des revendications, soit le principal objet de la commission, ne saurait porter atteinte aux droits

[23] Débat de la Chambre des communes, 25 septembre 1990, p. 13320.
[24] Assemblée des Premières Nations : Comité des Chefs sur les revendications : *Présentation des Premières Nations* (Ottawa, 14 décembre 1990) [non publié]; réimprimé (1994) 1 ICCP 187.

des requérants de s'adresser à un tribunal, ni aux droits qui leur sont conférés aux termes d'un traité, aux droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, ou aux autres droits que pourrait leur conférer la loi. Finalement, le comité insiste sur le fait que l'énoncé du mandat de la commission et le mécanisme de nomination des commissaires ne devraient être finalisés qu'après consultations avec les chefs des Premières Nations.

En janvier 1991, le ministre des Affaires indiennes réagit aux recommandations du Comité des chefs, en traçant les grandes lignes de cinq initiatives en vue de réformer le processus de revendications. Une de ces initiatives prévoyait la création d'une commission d'enquête des revendications en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Après que le Comité des chefs eut réagi en mars aux cinq initiatives mises de l'avant par le ministre, le premier ministre annonce, en avril 1991, certaines modifications à la Politique sur les revendications particulières et la création de Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI). Cette commission, qui sera connue sous le nom de la Commission des revendications des Indiens, sera dotée de pouvoirs d'enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et dûment mandatée par décret, en juillet 1991[25].

La création d'une commission sur les revendications particulières faisait partie des recommandations acceptées par le ministre, même si la commission était différente de celle qu'avait proposée le comité. Plutôt que de créer un organisme de révision permanent comme l'avait proposé le Comité des chefs, la CRPI a été conçue comme une réponse provisoire à l'égard des seules revendications particulières, tout en étant appelée à contribuer aux travaux d'un groupe de travail mixte qui devait réviser la politique et le processus, agissant en vertu des pouvoirs d'enquête prévus dans la *Loi sur les enquêtes*.

Le Comité permanent sur les affaires autochtones de la Chambre des communes avait également reçu instructions d'entendre des témoignages sur la crise d'Oka et de produire un rapport sur ses conclusions et recommandations. En mai 1991, ce Comité a repris les recommandations du Comité des chefs, conseillant au gouvernement de créer un organisme indépendant chargé d'examiner la validité des revendications, de formuler des recommandations au gouvernement sur les revendications devant faire l'objet de négociations et de superviser la mise en œuvre de la politique sur les revendications et les accords en résultant afin de s'assurer de leur caractère équitable. La médiation devait être un élément important de cet organisme, tout comme un tribunal indépendant qui devrait se concentrer sur la validité des revendications particulières et l'indemnisation requise dans le cas des revendications valides[26].

Les Premières Nations ont accueilli avec beaucoup d'appréhension l'adoption du décret de juillet 1991. Les chefs autochtones ont laissé entendre qu'ils étaient consternés de constater que, bien que le gouvernement ait accepté l'idée d'une commission, il avait négligé de consulter les Premières Nations sur la nature et la structure de cet organisme tel qu'il avait été établi par décret. Selon eux, une autre source d'inquiétude provenait du fait que la commission prévue dans le décret était liée de trop près au processus en place, jugé imparfait, ce qui ne lui assurerait pas suffisamment d'indépendance et de liberté pour correspondre au processus de révision souhaité par le Comité des chefs. Les Premières Nations se demandaient également si l'inclusion dans le décret d'un certain nombre de critères, prévus dans la Politique des revendications particulières alors en vigueur, conférait à ces critères un statut juridique. Il a alors été question de tenter d'éclaircir cette question dans le cadre d'une contestation judiciaire.

[25] Décret C.P. 1991-1329, 5 juillet 1991.
[26] Cinquième rapport du Comité permanent des affaires autochtones, mai 1991, pp. 38 et 39.

En novembre 1991, le ministre des Affaires indiennes écrivait à l'Assemblée des Premières Nations (APN) au sujet de la création d'un groupe de travail mixte et de la proposition des chefs d'entreprendre une révision en profondeur de la politique sur les revendications particulières. En décembre 1991, le Comité des chefs sur les revendications de l'APN décidait de déférer au groupe de travail mixte les questions du mandat de la CRPI et de la nomination de nouveaux commissaires. En février 1992, un protocole était paraphé en vue de mettre sur pied un groupe de travail mixte, chargé d'examiner la politique et le processus des revendications particulières et de présenter des recommandations de réforme au ministre ainsi qu'à l'Assemblée des Premières Nations.

Un décret révisé a établi les compétences et les pouvoirs de la Commission des revendications particulières des Indiens. Bien que des décrets subséquents aient été adoptés au fil du temps, la Commission a deux fonctions principales, soit de procéder à des enquêtes publiques et d'assurer des services de médiation aux parties. Selon le décret, sa compétence est fondée sur la politique sur les revendications particulières du Canada, publiée en 1982, sous réserve de toute modification ou tout ajout formel. Le mandat de la CRPI consiste à examiner uniquement les questions en litige lorsqu'un différend été initialement soumis à la Commission, et de faire enquête et rapport sur les questions suivantes, à savoir :

> a) déterminer si un requérant a une revendication valide pouvant faire l'objet de négociations aux termes de la politique quand la revendication a été rejetée par le ministre;
>
> b) désigner le critère d'indemnisation qui s'applique à la négociation d'un règlement lorsqu'un requérant n'est pas d'accord avec la décision du ministre à l'égard du critère applicable[27].

[27] Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991 On trouvera une liste complète des décrets en conseil à l'annexe B.

Partie 3 : Nouveaux développements : législation

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé le remplacement de la CRPI par un Tribunal des traités et des terres autochtones, chargé du traitement des revendications particulières et de l'élaboration, de la mise en œuvre et du renouvellement des traités. La Commission a aussi recommandé la création de commissions de traité chargées de fournir des services de médiation aux parties, à leur demande conjointe[28].

Un second groupe de travail mixte Premières Nations-Canada (GTM) a été formé en 1996 pour étudier et faire des recommandations sur la structure d'un organisme indépendant chargé des revendications, ainsi que sur la réforme de la politique sur les revendications. Les recommandations du groupe de travail mixte (GTM), sur le mandat et la structure d'un tribunal indépendant, ont été présentées au ministre en novembre 1998. En juin 2000, le ministre des Affaires indiennes a présenté un nouveau modèle d'organisme indépendant d'examen des revendications aux chefs de l'Assemblée des Premières Nations[29]. Certes ce modèle intégrait certains aspects de la structure proposée par le groupe de travail mixte, mais il existait des différences importantes entre les deux approches. Par exemple, on ne s'entendait pas sur le plafonnement à 5 millions de dollars des indemnités maximales pour chaque revendication. De même, le modèle du groupe de travail mixte prévoyait une consultation sur les nominations du personnel clé au sein du nouvel organisme laquelle n'était pas abordée dans la proposition du ministre.

Le modèle de juin 2000, avec ses modifications, a finalement été intégré dans le projet de loi C 6, *Loi sur le règlement des revendications particulières*, présenté à la Chambre des communes à l'automne 2002. Ce projet de loi visait à modifier la procédure en vigueur pour régler les revendications particulières en constituant un nouvel organe administratif composé d'une commission chargée de faciliter la négociation des revendications, par des méthodes alternatives de règlement des litiges et d'un tribunal chargé de rendre des décisions sur le bien-fondé des revendications et les indemnités à accorder, jusqu'à concurrence du montant maximum prévu par revendication. Suite aux audiences des comités de la Chambre des communes et du Sénat, ce projet de loi a obtenu la sanction royale le 7 novembre 2003.

Les Premières Nations rejettent de manière quasi-unanime les modifications apportées à la politique sur les revendications particulières contenues dans le projet de loi C-6. Les témoins qui ont participé aux audiences parlementaires sur le projet de loi ont exprimé leurs préoccupations relativement à l'esprit et à l'intention de la loi proposée, indiquant que celle-ci ne palliait pas certaines des lacunes les plus claires et les plus urgentes des politiques précédentes. Par exemple, malgré de nombreux commentaires formulés par divers intervenants sur le conflit d'intérêts qui existe obligatoirement quand l'une des parties est aussi le décideur, le projet de loi ne contenait aucune disposition visant à corriger cette anomalie. De plus, les problèmes concernant le plafonnement financier devant être appliqué au règlement des revendications n'avaient été ni abordés ni résolus, et le projet de loi ne garantissait aucune transparence des procédures de nomination des commissaires et des membres du tribunal au sein du nouvel organisme de règlement des revendications particulières. Étant donné le manque d'appui des Premières Nations aux changements législatifs contenus dans le projet de loi C-6, la loi n'a pas été promulguée par le gouvernement[30].

[28] Voir le *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, Volume 2 : Une relation à redéfinir*, partie 2, chapitre 4 (Approvisionnements et Services Canada, 1996).
[29] Ce modèle a plus tard été présenté lors de la première séance de la 37e législature en tant que projet de loi C-60, *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières Nations*. Le projet de loi C-60 a avorté quand le Parlement a été prorogé en septembre 2002.
[30] S.C. 2003, c. 23, *projet de loi C -30, résumé législatif*, Bibliothèque du Parlement, 14 janvier 2008, p. 8.

Au cours de divers examens parlementaires du processus relatif aux revendications particulières, la Commission a comparu devant les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat, et a réitéré sa position concernant la nécessité de créer un organisme décisionnel permanent. Depuis sa création, la Commission a fréquemment attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de créer un organisme permanent et indépendant pour l'examen de toutes les revendications particulières[31].

L'examen le plus récent a été mené par le Comité sénatorial qui a publié son rapport final intitulé *Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement des revendications particulières* en décembre 2006[32]. Alors que le gouvernement fédéral envisageait de changer la loi relative aux revendications particulières, la CRPI a continué de remplir son mandat, qui est de mener des enquêtes publiques sur les revendications rejetées et de faciliter la négociation des revendications par l'intermédiaire de son unité de médiation.

Traditionnellement, le premier ministre était responsable de la CRPI en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui soumettait ses rapports annuels et les documents similaires à son ministère. Toutefois, en juillet 2004, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada a été désigné responsable de la CRPI. Le décret P.C. 2004-858 a mis fin à la relation historique importante entre la Commission et le premier ministre.

Craignant que ce changement administratif remette en cause son indépendance, la CRPI a pris soin d'indiquer à ses principaux intervenants que ce changement ne compromettrait d'aucune sorte cette indépendance. Les parties ont été informées que les codes de conduite des commissaires et du personnel de la Commission insistaient sur l'impartialité et la neutralité de ces derniers[33] et que la Commission ne serait pas financée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. La CRPI a immédiatement consolidé son indépendance du Ministère en faisant en sorte que ses services généraux soient administrés par la Commission canadienne des droits de la personne.

En juin 2007, le gouvernement Harper a publié son plan de révision de la politique relative aux revendications particulières dans un document intitulé *Revendications particulières : La justice, enfin*. Parmi les éléments clés de ce plan, on peut citer la création d'un tribunal indépendant, des fonds réservés au règlement des revendications et des dispositions pour accélérer le traitement des revendications et faciliter l'accès à la médiation[34]. Après l'annonce du nouveau plan, l'Assemblée des Premières Nations a élaboré, conjointement avec le gouvernement du Canada, une loi qui concrétiserait le plan et a discuté du processus de mise en place. Cette collaboration a permis la création du Tribunal des revendications particulières et d'un accord politique entre le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations pour coopérer sur les questions liées aux revendications particulières qui ne sont pas visées par la loi. Parallèle à la loi, cet accord politique porte, entre autres, sur l'établissement d'une approche commune sur les questions liées aux traités historiques et le processus de règlement des revendications de plus de 150 millions de dollars, deux aspects qui ne sont pas couverts dans la loi[35].

Le projet de loi intitulé *Loi constituant le Tribunal des revendications particulières et modifiant certaines lois en conséquence* a été présenté au Parlement le 27 novembre 2007. Le projet de loi proposait

[31] 15 novembre 2005, le Commissaire en chef R. Dupuis devant le Comité permanent des Affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes; 18 octobre 2006, le Commissaire en chef R. Dupuis devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

[32] *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*, Rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones – Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement des revendications particulières, l'honorable Gerry St. Germain, c.p. (président), et l'honorable Nick Sibbeston (vice-président), Ottawa, décembre 2006.

[33] Voir les documents intitulés *Code de conduite à l'intention des commissaires*, Commission des revendications des Indiens, 11 décembre 2003 et *Code de conduite à l'intention des employés*, Commission des revendications des Indiens, 15 septembre 2006.

[34] *Revendications particulières : La justice, enfin*, Affaires indiennes et Nord Canada, Ottawa, juin 2007.

[35] Communiqué de presse d'Affaires indiennes et Nord Canada (Ottawa, 28 novembre 2007).

de modifier le processus en vigueur concernant les revendications particulières en établissant une limite maximale de 250 millions de dollars par an sur tous les règlements négociés ou sur les revendications résolues par le Tribunal des revendications particulières. Le Tribunal a le pouvoir de rendre des décisions sur le bien-fondé des revendications et des indemnités accordées jusqu'à un montant maximum de 150 millions de dollars par revendication; le Tribunal doit être composé de juges de cours supérieures issus de l'ensemble du Canada.

La *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*[36] a reçu la sanction royale en juin 2008, et est entrée en vigueur le 16 octobre 2008. Avec la promulgation de cette loi, la Commission des revendications particulières des Indiens, organisme provisoire créé par le Canada en 1991, a été remplacée par un organisme juridictionnel permanent et indépendant.

Sept mois avant l'adoption de la loi, un décret a été publié, stipulant que la Commission des revendications particulières des Indiens ne traitait plus les nouvelles revendications et qu'elle finirait de traiter toutes les autres demandes avant le 31 décembre 2008. Toutes les autres activités de la Commission devaient prendre fin avant le 31 mars 2009[37].

Recommandation 1.0: **Que le gouvernement, de concert avec l'Assemblée des Premières Nations, lance un processus d'examen approfondi, effectué par un groupe d'experts indépendants, de a) la politique sur les revendications particulières de 1973 et b) l'application de cette politique par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, afin de les rendre conformes à ce qui suit :**

- **l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;**
- **l'obligation de fiduciaire de la Couronne, telle qu'elle a été établie par la Cour suprême du Canada en 1984 dans l'arrêt Guerin et dans ses décisions subséquentes;**
- **l'élargissement de l'application de l'obligation fiduciaire de la Couronne au contexte constitutionnel, telle qu'il a été établi par la Cour suprême du Canada en 1990 dans la décision *Sparrow*;**
- **la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*;**
- **la nécessité d'examiner la question des revendications de plus de 150 millions de dollars, lesquelles se trouvent hors de la juridiction du Tribunal des revendications particulières.**

Cet examen devrait être terminé au cours de la période d'examen de cinq ans prévue à la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*.

Recommandation 2.0: **Que les juges des cours supérieures nommés au Tribunal des revendications particulières connaissent à fond les questions relatives aux revendications territoriales des Premières Nations et que, dans le cas contraire, une formation leur soit donnée, notamment, par des représentants des Premières Nations.**

[36] S.C. 2008, c. 22, projet de loi C-30, *Loi constituant le Tribunal des revendications particulières et modifiant certaines lois en conséquence*, 16 octobre 2008.
[37] Décret C.P. 2007-1789, 22 novembre 2007.

Partie 4 : Mandat de la Commission

Le mandat de la CRPI est double, comme l'indique le décret qui lui confère ses pouvoirs : tout d'abord, à la demande d'une Première Nation, elle effectue une enquête publique pour examiner la décision du ministre quand celui-ci a rejeté sa revendication ou, quand il l'a acceptée, il existe un différend sur la façon d'établir l'indemnité. Deuxièmement, sur accord mutuel d'une Première Nation et du ministère des Affaires indiennes, la CRPI fournit un soutien en médiation à toutes les étapes du processus de revendication, afin d'aider les parties à parvenir à un règlement[38].

Dans les mois qui ont suivi le décret d'instance, Tom Siddon, alors ministre des Affaires indiennes, a expliqué comment son ministère répondrait aux recommandations de la Commission concernant les obligations légales à respecter. Il a déclaré :

> [Traduction]
> J'accepte les recommandations de la Commission dans la mesure où elles sont conformes à la politique sur les revendications particulières. Si, en menant son examen, la Commission conclut que la politique a été mise en œuvre correctement, mais que le résultat est injuste, j'accepterai encore une fois ses recommandations sur la façon de procéder[39].

Pendant l'année de son inauguration, la CRPI a demandé à deux artistes, Kirk Brant et David Beyer, de concevoir le logo qui symboliserait le travail de la Commission. Ceux-ci se sont inspirés des mots d'Ernest Benedict, Ancien des Mohawks :

« J'ai entendu les Anciens raconter qu'au moment de la négociation des traités, la fumée du calumet a porté jusqu'au Créateur l'entente ainsi conclue, rendant celle ci éternelle. Une entente peut être gravée dans la pierre, mais la pierre peut s'effriter. Pour les Premières Nations, la fumée s'échappant du calumet signifiait qu'on ne pourrait plus rien changer aux traités ».

La Commission a expliqué le symbolisme de ce logo dans le premier volume des Actes de la Commission des revendications des Indiens :

« Autrefois, fumer le calumet servait à donner une dimension spirituelle aux gestes posés, à sceller une entente, à lier les fumeurs dans l'exécution d'une entreprise commune, ou encore à indiquer que l'on était disposé à discuter. Cette tradition a été maintenue pour les mêmes raisons. C'est pourquoi le calumet a été choisi pour figurer au centre du logo de la Commission des revendications des Indiens. La fumée qui sort du calumet pour monter vers le Créateur pointe vers une île boisée représentant le Canada, où se négocie actuellement le règlement des revendications. Les plumes d'aigle, au nombre de quatre comme les races humaines, représentent toutes les parties en cause. L'eau, la terre et le ciel, dans les tons de bleu et de vert, symbolisent une période de croissance et de guérison. »

[38] On trouvera le mandat consolidé à l'annexe A.
[39] Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, à Ovide Mercredi, Chef national, Assemblée de Premières Nations, 22 novembre 1991.

La Commission a estimé que la lettre du ministre Siddon lui donnait le « mandat complémentaire » d'attirer l'attention du gouvernement sur les cas où, selon elle, le résultat des événements historiques était injuste, même si ces circonstances ne créaient pas d'obligation légale non réglée, d'après la politique sur les revendications particulières. Dans une lettre de 1993 adressée à la Commission, M^me^ Pauline Browes, alors ministre des Affaires indiennes, a réitéré la position de son prédécesseur. La lettre de la ministre établit deux points clés concernant la compétence de la Commission :

> [Traduction]
> (1) J'accepte les recommandations de la Commission dans la mesure où elles sont conformes à la politique sur les revendications particulières.
>
> (2) J'accepterai les recommandations de la Commission sur la façon de procéder si elle conclut que, bien que la politique ait été mise en œuvre correctement, son résultat est injuste[40]...

Au fil de l'histoire, la Commission a exercé ce pouvoir « complémentaire » avec retenue et seulement dans des circonstances démontrant, selon elle, une injustice ou une iniquité[41]. C'est ce qu'elle a fait dans l'enquête sur les collines du Cyprès de la *Première Nation de Carry the Kettle*. Cette enquête portait sur la création et sur la cession ultérieure d'une réserve pour les Assiniboines dans les collines du Cyprès. Dans son analyse, le comité d'enquête de la Commission a conclu que bien qu'une réserve n'ait pas été créée pour les Assiniboines dans les collines du Cyprès, cette Première Nation conservait un lien spirituel profond avec ce territoire, qui avait été le site du massacre des collines du Cyprès en 1873. Étant donné cette relation et la signification historique des collines du Cyprès, la Commission a recommandé que le gouvernement du Canada fasse l'acquisition de la région et qu'elle la désigne comme site historique[42].

Dans l'enquête sur la cession des collines Turtle, de la Première Nation dakota de Canupawakpa, on a demandé à la Commission d'établir si une réserve avait été créée et si celle-ci, dans ce cas, avait été cédée légalement. Au cour de cette enquête, le Canada a convenu que les collines Turtle étaient devenues une réserve de facto en raison de sa délimitation claire, du traitement que lui accordait la Couronne et de son utilisation continue par la bande des collines Turtle. En ce qui concerne la question de la cession, le comité d'enquête de la Commission a stipulé que le territoire avait été cédé légalement, mais elle s'est prévalue de son mandat complémentaire pour demander à la Couronne de faire l'acquisition des zones du territoire cédé où se trouvaient des cimetières.

Plus récemment, dans l'enquête sur la qualité des terres de réserve des Nations cries de Red Earth et de Shoal Lake, le comité d'enquête de la Commission a conclu que les conditions du Traité 5 avaient été remplies par la Couronne en ce qui concernait les terres agricoles et qu'il ne restait, par conséquent, aucune obligation légale non réglée. Toutefois, la dégradation progressive de ces terres par la montée des eaux nuisait à la qualité de vie et à la prospérité des bandes. Elle a fait valoir son mandat complémentaire pour recommander au ministère des Affaires indiennes d'entreprendre des discussions avec les bandes afin de trouver une solution à long terme aux problèmes découlant de l'état des terres de leur réserve[43].

---

[40] Pauline Browes, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada à Harry S. LaForme, Commissaire en chef, Commission des revendications indiennes, 13 octobre 1993.

[41] Voici les six enquêtes qui ont porté sur le mandat supplémentaire : *Première Nation de Carry the Kettle : enquête sur les collines du Cyprès* (Ottawa, juillet 2000), publié (2000) 13 ACRI 233; *Première Nation dakota de Canupawakpa: enquête sur la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié (2004) 17 ACRI 289; *Friends of the Michel Society: enquête sur l'émancipation de 1958* (Ottawa, mars 1998), publié (1998) 10 ACRI 73; *Première Nation anishinabée de Roseau River: enquête sur l'aide médicale* (Ottawa, février 2001), publié (2001) 14 ACRI 3; *Young Chipeewayan: enquête sur la réserve indienne 107 de Stoney Knoll* (Ottawa, décembre 1994), publié (1995) 3 ACRI 189; et *Nations cries de Red Earth et de Shoal Lake : enquête sur la qualité des terres de réserve* (Ottawa, décembre 2008), publié 24 ACRI.

[42] CRI, *Première Nation de Carry the Kettle : enquête sur les collines du Cyprès* (Ottawa, juillet 2000), publié (2000) 13 ACRI 233.

[43] CRI, *Nations cries de Red Earth et de Shoal Lake : enquête sur la qualité des terres de réserve* (Ottawa, décembre 2008), publié (2009) 24 ACRI 447.

Partie 5 : Principes et processus : fonctionnement de la Commission

En tant qu'organisme administratif, la CRPI est guidée par les principes fondamentaux de justice naturelle et d'équité. La Commission a établi des processus d'enquête et de médiation, tous deux indépendants et impartiaux. Tant les commissaires que les processus grâce auxquels ceux-ci recueillent les éléments de preuve et les témoignages, débattent et tranchent des questions en litige, doivent se distinguer par la neutralité et l'équité. Les parties doivent être convaincues qu'elles ont été entendues par la Commission et que leurs témoignages et leurs arguments ont été reçus sans partialité ni préjugé, le tout menant à un résultat juste. Ce facteur est important tant dans le cadre des enquêtes que dans la médiation. Dans de nombreux cas, le processus d'enquête de la Commission constitue pour les parties la première possibilité de se rencontrer, face à face, pour parler de la revendication; dans la médiation et la facilitation, le médiateur doit être perçu comme impartial pour réussir à faciliter les discussions ou les négociations entre les parties.

En tant qu'organisme menant des enquêtes publiques, il est important que les processus de la Commission soient ouverts et transparents. Une partie importante du processus d'enquête est l'audience publique, abordée ci-dessous. Lors de celle-ci, la Commission se rend dans la collectivité pour recueillir des témoignages et écouter les Anciens ou d'autres témoins raconter les histoires transmises oralement et pertinentes pour les questions en litige liées à l'enquête. Ces audiences publiques sont ouvertes à la collectivité, et souvent des observateurs intéressés de la localité, ainsi que des étudiants des écoles de la collectivité y participent. Bien que la médiation et la facilitation soient des processus confidentiels, la transparence dans ce contexte est assurée par des rapports publics produits à la fin de chaque médiation. Les enquêtes sont également conclues par des rapports publics contenant des analyses détaillées des questions en litige dans la revendication, les raisons et les recommandations de la Commission ainsi que des annexes relatant l'histoire complète de la revendication, un élément précieux pour les collectivités et les personnes intéressées par les questions autochtones en général.

Le processus d'enquête s'amorce lorsqu'une Première Nation communique avec la Commission pour demander une enquête publique sur le rejet de sa revendication par le ministère des Affaires canadiennes et du Nord Canada ou, si la revendication a été acceptée, quand la Première Nation souhaite un réexamen impartial des critères choisis par le Ministère pour les négociations relatives aux indemnisations. Après avoir reçu la demande, la Commission établit si la question relève de son mandat. Si elle décide de mener une enquête, la Commission crée un comité d'enquête de trois commissaires pour mener l'enquête et informe les parties qu'elle procèdera à l'enquête. Comme première étape du processus d'enquête, l'unité de liaison de la CRPI prend des dispositions pour réunir les parties dans une « conférence préparatoire ». Cette conférence, à laquelle participent également les conseillers juridiques de la Commission et des parties, permet de convenir des questions juridiques en litige qui orienteront l'enquête et d'établir un échéancier pour la collecte des éléments de preuve, l'audience publique, et les audiences pendant lesquelles les plaidoiries des parties sont entendues par le comité d'enquête de la Commission. Si les parties sont incapables de parvenir à un accord sur ces questions, le comité d'enquête prendra une décision à cet égard. Après l'audience et la collecte de tous les éléments de preuve disponibles et pertinents, le dossier

est clos et le Comité s'engage dans le processus de délibération. Une fois que la décision est prise sur les questions en litige et sur les recommandations, un rapport d'enquête est rédigé et publié à l'intention des parties et du public.

L'impact des conclusions de la Commission est renforcé par la façon dont les comités mènent l'enquête. Au cœur de ce processus, il y a la collecte des éléments de preuve fondés sur l'histoire orale et des témoignages dans la collectivité. Le fait que les commissaires se rendent dans la collectivité pour écouter les histoires et les souvenirs des Anciens et des autres témoins est extrêmement important. Comme la CRPI n'est pas liée par les règles traditionnelles de preuve et qu'elle a établi ses propres procédures[44], l'audience publique et les plaidoiries sont structurées de façon à parvenir à la compréhension la plus complète possible de la revendication et de ses répercussions. Par exemple, le respect des Anciens impose l'absence d'un contre-interrogatoire de leurs histoires orales par le conseiller juridique des parties. Toutefois, les témoins autres que les Anciens font habituellement l'objet d'un examen direct et d'un contre-interrogatoire pendant l'audience publique.

Pour la Commission, l'audience publique fournit une occasion importante d'écouter directement les personnes touchées par la revendication et de voir l'endroit où se sont produits les événements historiques pertinents pour l'enquête. La visite des lieux effectuée par le comité dans les territoires directement touchés, par exemple, par une aliénation, apporte souvent un éclairage précieux sur la revendication et les questions en litige. En tant que partie à la revendication, des agents du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et du ministère de la Justice participent également à l'audience publique et à la visite des lieux, prenant ainsi connaissance des questions qui peuvent ne pas être apparentes dans un mémoire. Pour les Premières Nations, l'audience publique permet de communiquer leur point de vue sur la revendication et les questions qui lui sont liées dans le lieu le plus touché, ce qui est un point extrêmement important quand ce sont les Anciens qui possèdent des preuves historiques, car certains d'entre eux sont trop faibles pour sortir de leur collectivité et présenter leurs éléments de preuve à la Commission.

La fonction de médiation de la CRPI est distincte de la fonction d'enquête. La médiation peut avoir lieu à tout moment pendant le processus de revendication particulière, avec le consentement des deux parties. Du point de vue de la Commission, la médiation vise à faciliter les négociations d'une façon jugée appropriée par les parties, et bien que la pratique de la médiation soit relativement normalisée, le processus est formalisé et établi par les parties, avec l'aide du médiateur. De cette manière, la Commission appuie la prestation de services de médiation adaptés aux conditions de chaque revendication particulière, biculturels, informels, non contraignants et souples.

[44] Voir le document de la CRI, *Le processus d'enquête de la CRI : Directives pour les parties*, 1er juin 2004.

2 | TENDANCES, THÈMES ET LEÇONS TIRÉES DE 18 ANS D'EXISTENCE

Depuis presque deux décennies, la Commission des revendications particulières des Indiens agit en tant qu'organisme indépendant et impartial et facilite le règlement juste et équitable des revendications particulières par l'intermédiaire d'enquêtes et d'activités de médiation.

Partie 1 – Enquêtes

Importance de la tenue d'un dossier documentaire unifié et d'un index annoté des documents sur les revendications

La documentation de l'historique d'une revendication fait partie intégrante du processus de traitement des revendications du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et du processus d'enquête de la CRPI; celle-ci utilise une grande variété de dossiers, y compris les histoires transmises oralement par les Anciens des Premières Nations et les autres témoins, les dossiers conservés par Bibliothèque et Archives Canada et les registres tenus par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Les parties peuvent aussi utiliser des sources secondaires et académiques qui peuvent fournir un historique et un cadre plus vaste que les lettres, journaux et rapports annuels conservés dans les archives et au Ministère. Avant la création de la CRPI, les parties faisaient séparément leurs recherches sur les revendications. Cette étape retardait souvent le processus, puisque le gouvernement recevait l'histoire de la Première Nation, puis menait sa propre recherche de confirmation. De même, étant donné ses ressources limitées et le manque d'accès aux documents, l'histoire de la Première Nation contenait souvent des lacunes et la recherche du Canada ne faisait souvent que reproduire de nombreux aspects du dossier documentaire de la Première Nation. Cette approche vis-à-vis de l'histoire relative aux revendications territoriales particulières constituait une perte de temps et une utilisation inefficiente des ressources, et ne contribuait pas à simplifier le processus.

Consciente de l'inefficacité de l'approche historique vis-à-vis des recherches, la CRPI a pris des mesures dès sa première enquête, *Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake : polygone de tir aérien de Primrose Lake*,[45] pour l'élaboration d'une méthode centrée sur la création d'un dossier documentaire unique qui serait partagé de façon égale par les parties et la Commission. Au fil du temps, la Commission s'est dotée d'un effectif complet de chercheurs en histoire qui ont non seulement rassemblé des éléments historiques aussi complets que possible sur chaque revendication, mais qui ont aussi produit une version annotée des documents historiques. La Commission a adopté une méthode d'annotation, qui consiste pour ses chercheurs à extraire les passages pertinents de chaque document historique et à les compiler par ordre chronologique. L'annotation est ensuite dactylographiée pour en faciliter la lecture et sert dans toute revendication faisant l'objet d'une enquête. L'importance de la création d'un seul dossier de preuves mérite d'être souligné, car elle facilite l'identification des documents historiques en double ou des lacunes du dossier et elle rend plus efficace un processus qui était basé principalement sur des lettres et des rapports anciens, dont un grand nombre sont manuscrits. De plus, cette méthode a mis à la disposition du public, des chercheurs, des universitaires et des Premières Nations elles-mêmes une

[45] CRI, *Première Nation de Cold Lake et de Canoe Lake : enquête sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake* (Ottawa, août 1993), publié (1994) 1 ACRI 3.

compilation de l'histoire collective aujourd'hui accessible par l'intermédiaire de Bibliothèque et Archives Canada. La création d'un seul dossier de preuve documentaire est devenue une pratique uniformisée dans le processus d'enquête.

Une fois que la Commission accepte une demande d'enquête, les deux parties doivent fournir des copies de tous les documents, cartes et autres documents se rapportant à la revendication. Les chercheurs de la Commission constituent alors un dossier documentaire chronologique et numérisent celui-ci en format CD-ROM, contenant un index annoté. Des copies de ce dossier sont fournies aux parties et à leurs conseillers juridiques pour leur usage et pour l'usage du comité pendant l'enquête.

L'adoption de la méthode du dossier unique n'a pas qu'une visée pratique pour les parties. Dans l'une des rares revendications à avoir pris naissance avant la Confédération dont la Commission a été saisie, en l'occurrence la revendication de la Première Nation des Chippewas de la Thames relative à la défalcation de Clench, la compilation et l'examen d'un seul dossier documentaire amena les parties à conclure que des recherches additionnelles étaient nécessaires. Pendant le processus, la Première Nation et le ministère des Affaires indiennes ont convenu d'effectuer un projet de recherche commun, ce qui a permis d'accélérer considérablement le processus et, surtout, d'élargir le dossier de telle sorte que le Canada a révisé son rejet initial de la revendication et a proposé de négocier un règlement[46].

De la même façon, dans quelques rares revendications sur des droits fonciers issus de traité, la création d'un seul dossier annoté pour l'analyse des listes de bénéficiaires a donné lieu à un examen supplémentaire des documents et, dans quelques cas, la mesure s'est traduite par une acceptation de la revendication, après son rejet initial par le Ministère. Dans l'enquête concernant les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis, cette Première Nation du Manitoba demandait la tenue d'une enquête concernant la décision du ministre des Affaires indiennes de rejeter sa revendication de DFIT. Après plusieurs séances de planification et des recherches complémentaires, le Canada informait la Première Nation de sa décision d'accepter la revendication pour fins de négociation, ce qui rendait inutile la poursuite d'une enquête complète[47].

Recommandation 3.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien donne instructions à son personnel de recherche de constituer un dossier documentaire unique afin d'accroître l'efficacité du processus. Cette étape permettra aussi de s'assurer que les Premières Nations ont accès à toute la preuve documentaire dont dispose le gouvernement du Canada.

Recommandation 4.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fasse connaître publiquement les critères et les motifs relatifs à l'acceptation ou au rejet des revendications, de telle sorte que les parties agissent en connaissance de cause et que le public comprenne mieux les enjeux, le processus et les décisions du MAINC.

Le pouvoir d'enquêter peut influer sur la révision de la politique

Dans le cadre de son mandat d'enquête, la Commission est appelée à examiner la décision du ministre des Affaires indiennes de rejeter une revendication particulière pour fins de négociation et de faire part de ses conclusions quant à l'existence ou non d'une obligation légale envers la

[46] CRI, *Première Nation des Chippewas de la Thames : défalcation de Clench* (Ottawa, mars 2002), publié (2002) 15 ACRI 349.
[47] CRI, *Première Nation de Peguis : enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mars 2001), publié (2001) 14 ACRI 205.

Première Nation. Par sa nature même, le mandat de la Commission exige que l'on procède à un examen et à une étude de la Politique des revendications particulières, énoncés dans le document intitulé *Dossier en souffrance* et dans certains cas, des politiques ministérielles élaborées afin d'examiner un type particulier de revendications, comme les revendications concernant des droits fonciers issus de traité (DFIT).

S'il y a un domaine dans lequel la Commission s'est révélé un instrument de changement, c'est, sans aucun doute, sur la question de la politique du Canada sur les droits fonciers issus de traité. La Commission a joué un rôle majeur dans la modification de la politique du Canada sur les droits fonciers issus de traité. En 1995, la Commission a publié son rapport final sur la revendication relative aux droits fonciers issus de traité de la *Première Nation Fort McKay*[48]. Cette enquête a conduit au premier examen et à la première analyse exhaustive de la politique du Canada sur les droits fonciers issus de traité. À la suite de cette enquête, le comité d'enquête de la Commission a recommandé que la revendication soit acceptée et que la politique du Canada soit modifiée de façon significative de manière à changer la méthode de recensement d'une bande. La politique antérieure ne tenait pas compte de la migration des personnes, phénomène qui s'expliquait par le mode de vie nomade des peuples autochtones. En conséquence, certains Indiens visés par les traités n'avaient jamais été pris en compte dans le calcul des droits fonciers issus de traité d'une bande, comme ces personnes y avaient droit en vertu du traité. La Commission a donc recommandé que le dénombrement de la population tienne compte non seulement de la population à la date du premier arpentage[49] d'une réserve; mais également des personnes qui étaient passées d'une bande à une autre, des personnes qui se joignaient à la bande par le mariage ou encore des personnes qui étaient absentes au moment du recensement. L'analyse menée par la CRPI de la politique du Canada quant au calcul des droits fonciers issus de traité a entraîné un changement important de celle-ci, puisque le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a élargi son approche afin que celle-ci comprenne de nouvelles catégories d'individus dans le calcul des droits fonciers issus de traité; ce changement de la politique a influé sur toutes les revendications relatives aux droits fonciers issus de traité qui ont suivi les conclusions de la CRPI sur l'enquête de la Première Nation de Fort McKay.

La Commission a eu une nouvelle occasion d'examiner la politique du Canada sur les droits fonciers issus de traité pendant l'enquête du Lac La Ronge. Dans cette revendication, la Première Nation défendait son interprétation de la politique : le Canada devait tenir compte de la population de la bande au moment où le Canada était réputé avoir respecté son obligation en matière de droits fonciers issus de traité vis-à-vis d'une Première Nation, approche appelée « formule de la population actuelle ». En se fondant sur les mêmes principes et le même raisonnement que ceux qu'elle avait employés dans l'enquête de Fort McKay, le comité d'enquête de la Commission a rejeté cette analyse et a retenu la date du premier arpentage comme le point dans le temps où les droits fonciers de la bande se sont cristallisés[50].

Utilisation de la preuve fondée sur l'histoire orale

Comme nous l'avons indiqué dans notre discussion sur les principes directeurs et les processus de la CRPI, l'audience publique, mécanisme qui permet à la Commission de recueillir et de documenter les preuves historiques orales, est peut-être la caractéristique la plus importante du

[48] CRI, *Première Nation de Fort McKay : enquête sur les droits fonciers issus d'un traité* (Ottawa, décembre 1995), publié (1996) 5 ACRI 3.

[49] La date du premier arpentage (connue sous le nom de DDPA ou DOFS) des terres de réserve proposées par un arpenteur de la Couronne est maintenant la base sur laquelle on détermine l'attribution des terres dues aux Premières Nations en vertu du Traité.

[50] CRI, *Première Nation de Lac La Ronge : enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mars 1996), publié (1996) 5 ACRI 259. La Première Nation a par la suite soumis sa revendication à la Cour fédérale du Canada où, en appel, la C.A.F. a adopté le même raisonnement que la Commission, dans son interprétation de la politique du Canada sur le DFIT.

processus d'enquête. La Commission estime que la tradition orale et l'histoire orale d'une Première Nation constituent des sources importantes d'information qui complètent le dossier documentaire d'une revendication. L'audience publique vise à garantir la prise en compte du point de vue de la Première Nation; or, ce point de vue n'apparaissait pas toujours ou n'était pas compris dans le dossier documentaire lui-même. Ces séances, qui se tenaient au sein même de la communauté de la Première Nation pour permettre au plus grand nombre possible de membres de la communauté d'y participer et d'observer le déroulement des procédures, étaient menées d'une manière respectueuse de la langue, de la culture et de la tradition de la Première Nation. Les témoignages et les éléments de tradition orale des Anciens ont ainsi été consignés et transcrits, et font désormais partie du dossier officiel de l'enquête et de l'histoire écrite de la communauté, la rendant ainsi accessible à la communauté et contribuant à en assurer la préservation.

Dans certains cas, le recours à l'histoire orale comme élément de preuve a amené le Canada à reconsidérer son refus initial d'accepter une revendication pour fins de négociation. Dans l'enquête sur les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Kawacatoose[51], l'identité de deux familles figurant sur la liste des bénéficiaires de la bande ne pouvait pas être établie à partir du seul dossier historique écrit. Toutefois, l'histoire orale de la Première Nation a permis de confirmer la place de ces deux familles dans la bande de Kawacatoose; le comité d'enquête de la Commission a accordé beaucoup de poids à ces témoignages, et a fondé ses conclusions sur ceux-ci.

Dans les affaires de la Bande de Betsiamites : enquête sur la route 138 et le pont de la rivière Betsiamites[52], les témoignages ont révélé que pendant les années 1970, les membres de la bande ont appris que les titres concernant l'emprise de la route 138 n'avaient jamais été transférés au Québec. L'histoire orale de la Première Nation, ajoutée au témoignage d'un ancien fonctionnaire du ministère des Affaires indiennes ont débouché sur l'acceptation de la revendication rejetée par le ministre des Affaires indiennes, et ce, avant la conclusion de l'enquête.

Dans le rapport Première Nation de Nak'azdli : Réserve 5 d'*Aht-Len-Jees*, la Première Nation prétendait que le Canada n'avait pas défendu ses intérêts dans la réserve indienne n° 5 au moment de la Commission McKenna-McBride, qui avait été formée par la province en 1912 pour répondre aux demandes des bandes concernant des terres de réserve supplémentaires. Quand la Commission a rendu visite à la bande de Nak'azdli en 1913, le chef a demandé des terres cultivables supplémentaires. Toutefois, quand l'examen de Ditchburn-Clark a été lancé en 1920 afin de confirmer les rajustements de réserves proposés par McKenna-McBride, la demande des Nak'azdli n'a pas été confirmée, et leur réserve a été rejetée en faveur d'autres territoires. Quand la bande a ensuite soumis une revendication particulière sur la perte de leurs terres de réserve d'origine, le Canada a rejeté leur demande. Toutefois, lors de l'audience publique réalisée pour cette enquête, la bande a présenté des preuves fondées sur l'histoire orale qui ont remis en cause la vision du Canada sur les événements de 1913 et 1920, et la revendication de la Première Nation de Nak'azdli a été acceptée[53].

Recommandation 5.0: Que le Tribunal des revendications particulières exerce son pouvoir de recevoir la preuve fondée sur l'histoire orale. Le Tribunal devrait recueillir les éléments de preuve fournis par des membres de la communauté au cours d'une audience publique convoquée dans la collectivité même, pour assurer un meilleur accès à son processus. Lorsque le Tribunal se trouve dans la collectivité, il devrait en profiter pour visiter les terres en question.

[51] CRI, *Première Nation de Kawacatoose : enquête sur les droits fonciers issus d'un traité* (Ottawa, mars 1996), publié (1996) 5 ACRI 259.
[52] CRI, *Bande de Betsiamites : enquête relative à la route 138 et au pont de la rivière Betsiamites* (Ottawa, mars 2005), publié (2007) 18 ACRI 307.
[53] CRI, *Première Nation de Nak'azdli : enquête sur la réserve indienne 5 d'Aht-Len-Jees* (Ottawa, mars 1996), publié (1998) 7 ACRI 91.

Relation entre les faits, les conclusions et le processus d'enquête

Dans le cadre de nombreuses enquêtes, la recommandation formulée par le comité repose, à la base, sur ses conclusions quant aux faits, après examen complet de la documentation historique, des témoignages entendus et des autres preuves par experts, le cas échéant. Par exemple, le comité d'enquête de la Commission doit souvent déterminer si une réserve a en fait été créée dans le contexte des obligations du Canada découlant des traités numérotés. Pour trancher sur ce type de revendication, le comité d'enquête doit prendre en compte, notamment, la preuve relative à la compréhension des parties au moment des événements qui ont conduit à la création d'une réserve. Bien que la loi puisse indiquer quels facteurs prendre en compte dans cette l'histoire, seuls les preuves documentaires et/ou les témoignages oraux peuvent fournir une base factuelle pour le comité. Ainsi, par exemple, quand un traité numéroté indique qu'il doit y avoir une consultation de la bande concernant la sélection des terres de réserve, puis un arpentage, l'acceptation du Canada et de la Première Nation et la reconnaissance des terres en tant que terres de réserve, ce sont les faits qui indiquent si la consultation, la sélection, l'arpentage, l'acceptation et la reconnaissance de la réserve ont bien eu lieu dans chaque cas où se pose la question de la création d'une réserve.

Dans l'enquête sur la revendication de la *Première Nation de Carry the Kettle : enquête relative aux collines du Cyprès*,[54] le comité d'enquête de la Commission a conclu que les termes du traité 4 imposaient l'existence d'une consultation, d'une sélection, d'un arpentage et d'une acceptation, et en particulier, elles indiquaient que l'acceptation de l'arpentage de la réserve pouvait être réalisée de façon officielle ou de façon informelle par l'une des parties. D'après son examen des faits, le comité de la Commission a déterminé que, bien que la Première Nation de Carry the Kettle eût été consultée et eût sélectionné des terres qui avaient été par la suite arpentées et acceptées par la bande comme réserve, il n'y avait aucune preuve que le Canada avait accepté l'arpentage. En raison de l'absence de preuves à cet égard, le comité a conclu qu'aucune réserve n'avait été créée, puisque les exigences légales relatives à la création d'une réserve n'avaient pas été respectées en totalité.

Dans un contexte différent, les faits ont été le facteur déterminant qui a été retenu par le comité pour déterminer si une certaine superficie de terres pouvait être qualifiée de « terres d'établissements des Indiens » en Colombie-Britannique, lesquelles constituent une catégorie distincte tout à fait particulière de revendication en Colombie-Britannique. Ce fut le cas dans l'enquête *sur les demandes présentées à la Commission McKenna-McBride de la Bande des Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox*[55]. Cette enquête portait sur la Land Act de la Colombie-Britannique qui, même si elle ne définissait pas le terme de « terres d'établissements des Indiens », interdisait l'octroi de licences, de baux et de préemptions pour les terres « d'établissements ou de réserve des Indiens ». Quand la bande Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox a rencontré la Commission McKenna-McBride en 1914, elle a demandé qu'un certain nombre de parcelles, y compris certaines terres où se trouvaient des villages traditionnels, soient considérées comme réserves. Comme bon nombre des terres revendiquées avaient déjà été aliénées en raison de l'octroi par la province de licences et de baux pour l'exploitation du bois, la question était de savoir si les terres aliénées représentaient des « terres d'établissements des Indiens » qui, en tant que telles, ne pouvaient faire l'objet d'aucun bail et d'aucune licence par la province. Le comité d'enquête de la Commission a établi que, bien que l'expression « établissements des Indiens » ne soit pas définie dans la *Land Act* de C.-B., la législature visait probablement à protéger au moins les terres sur lesquelles il y avait une certaine activité de la part des Indiens. Il pouvait s'agir de sites de villages, de lieux de pêche, de centres de pelleterie, de terres de défrichage,

[54] CRI, *Première Nation de Carry the Kettle : enquête sur les collines du Cyprès* (Ottawa, juillet 2000), publié (2000) 13 ACRI 233.
[55] CRI, Bande des *Mamaleleqalas Qwe'Qwa'SotEnox : enquête sur les demandes présentées à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, mars 1997), publié (1998) 7 ACRI 217.

de cimetières et de champs cultivés, que ces terres soient directement adjacentes ou près d'autres unités d'habitation. De plus, la construction des structures permanentes n'est pas requise pour constituer une « terre d'établissements des Indiens », s'il y a des preuves d'utilisation et d'occupation collectives par la bande.

La question de savoir si un membre en particulier d'une bande visée par un traité a été inclus dans le dénombrement à la date du premier arpentage (dans le cas d'une revendication d'une Première Nation relative à des droits fonciers issus de traité), requiert de la part du comité d'enquête un examen méticuleux des listes de bénéficiaires d'une bande, ainsi que des conclusions fondées sur des faits. L'enquête sur les droits fonciers issus de traité de la Nation crie de Bigstone[56] est un autre exemple de cas où un examen méticuleux des listes de bénéficiaires de la bande en tant que question de fait, a amené non seulement le Canada à revoir sa position initiale, mais aussi à décider finalement d'accepter cette revendication pour fins de négociation.

La cession de terres de réserve a fait l'objet de nombreuses enquêtes par la Commission. Pour pouvoir déterminer si une parcelle de terres de réserve en particulier a été légalement cédée, il faut examiner soigneusement la correspondance et d'autres documents d'époque, en plus de recueillir et d'évaluer les éléments de preuve tirés de l'histoire orale de la Première Nation, le cas échéant. *Trois enquêtes distinctes en Saskatchewan : Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession de 1907, Première Nation de Fishing Lake : enquête sur la cession de 1907 et la Première Nation de Moosomin : enquête sur la cession des terres de réserve en 1909*, ont été les premiers cas présentés à la Commission après la décision historique de la Cour suprême du Canada dans *Apsassin*[57]. Ces trois revendications contestaient la validité de la présumée cession de leurs terres de réserve respectives sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et des conditions du Traité 4. Dans l'enquête de Fishing Lake[58], de nouvelles preuves ont été produites selon lesquelles un ou plusieurs individus qui avai(en)t signé le document de cession en 1907 n'avai(en)t pas 21 ans, ce qui contrevenait aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur la cession. Quand le Canada a pris connaissance de cette nouvelle preuve, avant la conclusion de l'enquête, il a accepté de négocier la revendication. Les enquêtes sur les Premières Nations Kahkewistahaw[59] et Moosomin[60] ont cependant été complétées. D'après l'examen des faits dans chaque cas, et d'après la loi dans Apsassin, les comités de la Commission dans ces enquêtes ont conclu que les cessions n'étaient pas valides. Dans les deux cas, le ministre des Affaires indiennes a accepté de négocier la revendication à la suite des rapports et des recommandations de la Commission.

Importance de l'examen des obligations statutaires

La majorité des enquêtes à la CRPI ont nécessité un examen de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, dans deux cas, la Commission a examiné la façon dont le Canada respectait ses obligations en vertu d'autres lois. Dans l'enquête relative aux inondations concernant la *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA)*[61], huit Premières Nations ont soumis des demandes d'indemnisation alléguant l'aliénation illégale et l'inondation de leurs réserves respectives le long de la vallée Qu'Appelle, à la suite de la construction de deux barrages par un organisme provincial, la *Prairie Farm Rehabilitation Administration (PFRA)*. À la suite du rejet de leurs revendications, six des huit Premières Nations se sont présentées devant la Commission pour demander une enquête.

[56] CRI, *Nation crie de Bigstone : enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mars 2000), publié (2000) 12 ACRI 389.
[57] *Bande indienne de Blueberry River c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada)*, [1995] 4 RCS 344 (sous nom. *Apsassin*).
[58] CRI, *Première Nation de Fishing Lake : enquête sur la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), publié (1998) 6 ACRI 243.
[59] CRI, *Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié (1998) 8 ACRI 3.
[60] CRI, *Première Nation de Moosomin : enquête sur la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa mars 1997), publié (1998) 8 ACRI 113.
[61] *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess, et Ochapowace : enquête d'inondation* (Ottawa, février 1998), rapport (1998) 9 ACRI 173.

Il fallait déterminer si la Couronne pouvait, en vertu de la *Loi sur les* Indiens, autoriser la PFRA, à utiliser et à occuper et inonder les terres de leur réserve. Le Canada a reconnu pendant l'enquête qu'il n'avait pas acquis le droit d'utiliser et d'occuper les terres de réserve par expropriation ou en vertu d'une cession, une infraction à la loi qui a conduit le comité d'enquête de la Commission à conclure que la PFRA avait pénétré de façon illicite dans les réserves des six Premières Nations.

Dans le rapport *Bande indienne de Lower Similkameen : enquête sur le droit de passage consenti à la Victoria, Vancouver et Eastern Railway*[62], la bande prétendait avoir reçu une indemnisation inadéquate en 1905 pour la construction d'une emprise utilisée par la Vancouver, Victoria, and Eastern Railway and Navigation Company (VV&E) à travers le territoire qui constitue à présent ses terres de réserve. La question en litige dans cette enquête portait sur la juste indemnisation des terres perdues. Au cours de l'enquête, le Canada a reconnu qu'il avait une obligation de fiduciaire envers la bande de l'indemniser adéquatement. Le comité d'enquête de la Commission a conclu qu'une obligation statutaire découlant de *Loi sur les chemins de fer de 1903* garantissait une indemnisation à la bande, comme c'était le cas pour les terres non réservées.

Importance de la reconnaissance des revendications antérieures à la Confédération

Quand la politique sur les revendications particulières est entrée en vigueur en 1973, elle excluait expressément les revendications portant sur les événements qui s'étaient produits avant la Confédération en 1867, sauf quand le gouvernement fédéral en assumait expressément la responsabilité. Le Canada a supprimé cette exclusion en avril 1991. Pour un grand nombre de Premières Nations, cela signifiait que des revendications qui n'avaient jamais été déposées ou qui avaient été soumises mais rejetées, pouvaient désormais être soumises ou réexaminées. Chaque revendication antérieure à la Confédération sur laquelle la Commission a fait enquête a mené, sans exception, à une acceptation de négociation par le Canada pendant le cours de l'enquête ou à une recommandation qui a suscité un accord des parties de mener des recherches plus approfondies avant qu'une décision finale soit prise. Ce résultat montre clairement l'importance du rôle de la Commission en ce qui a trait à l'examen et à l'étude de revendications qui, jusqu'à une période récente, étaient complètement exclues du processus.

Examen par la Commission d'obligations découlant des traités

En dix-huit années d'existence, la Commission a examiné presque tous les traités numérotés postérieurs à la Confédération qui ont été signés par les Premières Nations et la Couronne, afin d'évaluer le respect par le Canada de ses obligations découlant des traités. En même temps, les tribunaux du Canada entreprenaient leur propre analyse et élaboraient des principes d'interprétation des traités, une jurisprudence qui facilite l'interprétation du langage des traités et des obligations qui en découlent. Guidée par les principes établis par les tribunaux et, dans certains cas, s'inspirant de ceux-ci, la CRPI a mené des enquêtes sur les obligations relatives aux droits fonciers issus de traité, à la création et à la cession de réserves ainsi qu'à l'octroi d'avantages agricoles et médicaux.

Dans le rapport *Première Nation anishinabée de Roseau River : enquête relative à l'aide médicale*, on a demandé à la Commission d'établir si les prélèvements dans les comptes de fiducie de la Première Nation entre 1909 et 1934 pour des soins médicaux, constituaient une violation des obligations du Canada en vertu du Traité 1. Il s'agissait de savoir si le Traité 1 de 1871 promettait une « aide médicale » et, le cas échéant, si cette promesse devait perdurer après la modification du Traité en 1875. Cette enquête contient un examen complet des preuves fondées sur l'histoire orale et les

[62] CRI, *Bande indienne de Lower Similkameen : enquête sur le droit de passage consenti à la Victoria, Vancouver et Eastern Railway* (Ottawa, février 2008), publié (2009) 23 ACRI 157.

preuves extrinsèques qui sont liées au dossier historique de cette période, aux circonstances particulières de la négociation et de l'exécution du Traité 1 et au comportement subséquent des parties[63]. Les preuves fondées sur l'histoire orale présentées par les Premières Nations ont éclairé l'enquête puisqu'elles retraçaient les souvenirs du « garant des promesses » de Roseau River au moment du traité, ainsi qu'une vision commune, transmise à travers les générations, à savoir que le Canada était obligé de fournir une aide médicale en vertu du traité. Le comité d'enquête de la Commission a recommandé l'acceptation de la revendication, recommandation qui a été rejetée par le Canada. Il s'agit de l'une des trois enquêtes pour laquelle la Commission devait examiner les répercussions du contexte plus large d'un traité, ce qui comprend les énoncés ou les promesses verbales qui ne sont pas consignés dans le texte du traité[64].

Dans d'autres enquêtes, les revendications portaient sur la conduite de la Couronne, que l'on considérait comme portant atteinte à la relation établie par le traité. Quand, par exemple, le ministère des Affaires indiennes fusionnait des bandes, les Premières Nations affirmaient que la conduite de la Couronne devait être qualifiée, entre autres, d'atteinte à ses obligations découlant d'un traité. C'était là l'argument de la *Nation crie de Cumberland House : réserve indienne 100A et de la Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 100A*[65]. Dans le cas de la *Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 98 de Chakastaypasin*[66], les agissements de la Couronne à la suite de la rébellion du Nord-Ouest en 1995 ont entraîné la perte de la totalité de la réserve de la bande des Chakastaypasin. La rébellion de 1885 a aussi eu des effets directs sur les droits conférés par traité et les droits fonciers issus de traité de la *Nation crie de Lucky Man*, ce qui a fait l'objet de deux enquêtes[67].

En 1998, le Canada a convenu de négocier la première revendication d'avantages agricoles en vertu du Traité 4. Les faits de la revendication de la Première Nation Nekaneet étaient complètement liés à l'histoire des bandes qui vivaient dans les collines du Cyprès, comme la Première Nation Carry the Kettle. Au cours de l'enquête de la Première Nation Nekaneet, le Canada a accepté de négocier la revendication d'avantages agricoles, ce qui a rendu inutile la suite de l'enquête[68].

En plus de la question du déficit dans la quantité des terres obtenues en vertu des droits fonciers issus de traité, la CRPI a récemment mené une enquête sur un sujet connexe majeur : la qualité des terres fournies en vertu d'un traité, en tant que droit conféré par traité[69]. Il pourrait s'agir là de l'une des nouvelles questions qui seront entendues à l'avenir par le Tribunal.

Interprétation du mandat de la Commission : rejet implicite

Comme nous l'avons affirmé précédemment, la Commission se prévaut de son mandat quand une Première Nation demande une enquête à la suite du rejet de sa revendication. Dans un certain nombre de cas, la Première Nation demande une enquête sur une revendication qui n'a pas encore été officiellement rejetée par le ministre. Les demandes d'enquêtes sur les revendications dont on a

[63] CRI, *Première Nation anishinabée de Roseau River : enquête sur l'aide médicale* (Ottawa, février 2001), publié (2001) 14 ACRI 3.

[64] Les autres enquêtes sont les suivantes : Denesuliné d'Athabasca (*Premières Nations de Fond du Lac, de Black Lake et de Hatchet Lake*) : *enquête sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité – rapport spécial* (Ottawa, novembre 1995), publié (1996) 4 ACRI 197, et la *Première Nation de Mouse Deer Point : enquête sur les droits des Pottawatomi* (Ottawa, mars 1999), publié (1999) 11 ACRI 143.

[65] CRI, *Nation crie de Cumberland House : réserve indienne 100A* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 199, et CRI, *Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 100A* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 3.

[66] CRI, *Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 98 de Chakastaypasin* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 367.

[67] CRI, *Nation crie de Lucky Man : enquête sur les droits fonciers issus de traité*(Ottawa, mars 1997), publié (1998) 6 ACRI 121 et CRI, *Nation crie de Lucky Man : enquête sur les droits fonciers issus de traité– Phase II* (Ottawa, février 2008), publié (2009) 23 ACRI 329.

[68] CRI, *Première Nation de Nekaneet : enquête sur la réserve indienne 100A*(Ottawa, mars 1999), publié (1999) 11 ACRI 110.

[69] CRI, *Nation crie de James Smith : enquête sur les avantages agricoles et autres prévus du Traité 4* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 3; CRI, *Nation crie de Cumberland House : réserve indienne 100A* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 199; CRI, *Première Nation ojibway de Sandy Bay : enquête sur les droits fonciers issus de traité* Ottawa, juin 2007), publié (2009) 22 ACRI 425; et CRI, *Nations cries de Red Earth et de Shoal Lake : enquête sur la qualité des terres de réserve* (Ottawa, décembre 2008), publié (2009) 24 ACRI 447.

considéré qu'elles avaient été rejetées en fait, ont été examinées dans le cadre de la politique de la CRPI sur les « rejets implicites ». Cette politique porte sur l'acceptation des revendications qui n'ont pas été officiellement rejetées, lorsque 1) une période déraisonnable de temps s'est écoulée depuis que la revendication a été soumise au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et que la Première Nation reste sans nouvelle de la Couronne concernant cette revendication; 2) la Couronne a pris des engagements concernant la revendication, et ne les a pas respectés, par exemple, celle-ci a indiqué la date à laquelle la Première Nation devrait être informée de la décision relative à sa revendication; et/ou 3) la complexité de la revendication ne justifie pas le délai pris par la Couronne pour rendre une décision. Un exemple de rejet implicite est la situation illustrée par le rapport de la *Première Nation crie de Mikisew: enquête sur les avantages économiques conférés par le Traité 8*, au cours de laquelle des retards énormes et l'absence de décision ont été réputés « équivaloir à un rejet », conférant ainsi à la Commission le pouvoir de mener l'enquête[70].

De même, la Première Nation Peepeekisis a soumis une revendication au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en 1986, concernant la création de la colonie agricole File Hills sur sa réserve. Quand la Première Nation a demandé à la CRPI de mener une enquête sur cette revendication, quinze années s'étaient écoulées sans que la Première Nation ait reçu de réponse, malgré des engagements de la Couronne que la revendication serait considérée rapidement. Ce n'est qu'en décembre 2001, une fois l'enquête commencée, que la revendication a finalement été rejetée[71].

Plus récemment, en 2005, à la suite de l'acceptation de la demande des bandes Red Earth et Shoal Lake faite à la CRPI de mener une enquête sur la base d'un « rejet implicite », le Ministère a indiqué qu'il contesterait la décision de la CRPI de mener ce type d'enquêtes. Lors d'une audience de la CRPI sur la poursuite de l'enquête sur la base d'un rejet implicite, le Canada a déposé un affidavit exposant le processus utilisé dans la revendication des bandes. Ce document décrit comment le Ministère traite les revendications particulières qu'il reçoit et fournit une chronologie de la revendication des bandes Red Earth et Shoal Lake, soumise par les bandes à l'origine, le 3 mai 1996.

Voici la chronologie de la revendication :

- Le 3 mai 1996 : Les bandes Red Earth et Shoal Lake déposent une revendication commune.
- 16 semaines plus tard : Le Ministère accuse réception de la revendication et indique qu'il commence une analyse préliminaire de celle-ci.
- Mai 1997 : Le Ministère indique aux bandes que l'analyse préliminaire est finie et qu'il passe à l'étape de la recherche historique.
- Septembre 1997 : le Ministère écrit aux bandes pour leur dire qu'un chercheur a été nommé et que la recherche se poursuivra en novembre.
- Octobre 1997 : Le Ministère informe les bandes que l'échéance a été prolongée et que la recherche sera terminée avant la fin de l'année.
- Mars 1999 : Le Ministère écrit aux bandes en indiquant que le rapport de recherche n'est pas conforme aux normes et qu'il faut procéder à de nouvelles recherches et rédiger un nouveau rapport. Dans une lettre suivante, il indique que les travaux seront finis avant le 9 août 1999.
- Octobre 1999 : Les bandes sont informées que la recherche doit être révisée et que le contrat est prolongé.

[70] CRI, *Première Nation crie de Mikisew : enquête sur les avantages économiques conférés par le Traité 8* (Ottawa, mars 1997), publié (1998) 6 ACRI 201.
[71] CRI, *Première Nation de Peepeekisis : enquête sur la colonie de File Hills* (Ottawa, mars 2004), publié (2007) 18 ACRI 21.

- Février 2000 : Le Ministère envoie une copie du rapport de recherche aux bandes en leur demandant leurs commentaires ainsi que des « allégations ou des arguments juridiques supplémentaires » le cas échéant. Il mentionne également aux bandes que dès qu'elles se seront déclarées satisfaites de la recherche, on passera à l'étape de l'examen juridique de la revendication.
- Décembre 2000 : Le gouvernement est informé que les bandes ont examiné la recherche et que l'examen juridique de la revendication peut commencer.
- 16 mars 2001 : Le Ministère informe les bandes que la revendication a été envoyée au ministère de la Justice mais qu'étant donné le grand nombre de revendications et les ressources limitées, il n'est pas possible de savoir quand le conseil juridique serait donné.
- Été 2002 : Les bandes écrivent au ministre au sujet de leur revendication.
- Septembre 2002 : Le ministre des Affaires indiennes, Robert Nault, répond en indiquant qu'il a été informé de la situation.
- Avril 2003 : Les bandes sont informées qu'un avocat a été assigné à leur revendication.
- Novembre 2003 : Le Ministère informe les bandes que, comme certains documents devaient être transcrits, cela retardera le traitement de leur revendication.
- 19 novembre 2003 : Les bandes écrivent au ministre pour l'informer qu'elles ont demandé à la CRPI de mener une enquête sur leur revendication sur la base que celle-ci n'avait pas été traitée de façon efficace. Elles envoient à la même date une lettre à la CRPI pour lui demander de procéder à une enquête.
- 3 février 2004 : Le Ministère écrit aux bandes en indiquant que le ministère de la Justice a établi que leur revendication constituait une priorité. Une semaine plus tard, le nouveau ministre, Andrew Mitchell, écrit aux bandes les mettant en garde que bien qu'un avocat eût été assigné, « le processus d'examen prendrait un temps considérable »
- Juin 2004 : La CRPI écrit au ministre de la Justice et au ministre des Affaires indiennes en les informant que la Commission a accepté de mener une enquête.
- 15 février 2005 : Le ministre Andy Scott écrit aux bandes pour les informer que leur revendication n'a encore été ni acceptée ni rejetée.
- 24 mars 2005 : Le Ministère écrit à la CRPI en lui indiquant qu'il a l'intention de contester la décision de la CRPI de mener une enquête sur la base que la revendication est rejetée implicitement en raison de retards et du temps écoulé.
- Février 2006 : La CRPI tient une audience sur sa compétence relativement à une enquête quand le ministre n'a pas officiellement rejeté la revendication.
- Septembre 2006 : Le comité d'enquête de la CRPI conclut qu'il peut tenir une telle enquête.
- Octobre 2006 : Une demande de révision judiciaire de la décision de la CRPI d'exercer sa compétence dans cette revendication est déposée par le gouvernement fédéral.
- 20 décembre 2006 : Le ministre rejette officiellement la revendication, dix ans après qu'elle a été soumise. Par la suite, le gouvernement retire sa demande de révision judiciaire. En 2007, la CRPI reprend l'enquête et publie son rapport en février 2009.

La politique sur les revendications particulières et l'exclusion des moyens de défense techniques

Le document *Dossier en souffrance* indique que le Canada ne se fondera pas sur les moyens de défense techniques relatifs à la prescription et à la doctrine du retard déraisonnable à exercer un recours pour rejeter une revendication particulière. Néanmoins, la Commission a constaté que la Couronne s'était basée sur un autre moyen de défense technique pour rejeter une revendication : la défense de *res judicata*. Dans le rapport de la *Première Nation de Peepeekisis : enquête sur la colonie de File Hills*, on a demandé à la Commission d'examiner les actions du Canada lors de la création et de la mise en œuvre du « projet de File Hills ». Selon cette politique, les diplômés issus de pensionnats indiens qui étaient membres d'autres bandes, devaient être menés à la réserve de Peepeekisis pour y vivre, y effectuer des travaux agricoles en plus de devenir membres de la Première Nation. Souvent appelée « colonie de File Hills » par le ministère des Affaires indiennes, les membres d'origine de la bande de Peepeekisis se sont plaints aux autorités et ont contesté l'appartenance des nouveaux arrivants à la bande. En réponse aux préoccupations de celle-ci, quatre enquêtes sur l'appartenance à la bande Peepeekisis ont eu lieu dans les années 1940 et 1950. En 1955, une commission fédérale a conclu que le ministère avait violé le Traité 4 et la *Loi sur les Indiens*, recommandant le paiement d'une indemnité aux membres d'origine de la bande. Les négociations du règlement ont cependant échoué et l'agent ministériel a confirmé la validité de l'appartenance des membres transférés. En 1956, les membres d'origine ont demandé la révision de cette décision, après quoi le juge McFadden a tenu une audience et a confirmé la validité de toutes les appartenances contestées en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

À la suite de la conclusion du comité d'enquête de la Commission selon laquelle la Couronne a une obligation légale non réglée envers la Première Nation Peepeekisis relativement à la création de la colonie de File Hills, le Canada s'est fondé sur la révision de 1956 et le moyen de défense de la *res judicata* pour rejeter la recommandation du comité d'enquête de la Commission. Celui-ci a conclu que la défense de *res judicata* ne peut s'appliquer aux questions relatives à la violation du traité, à la *Loi sur les Indiens* et à l'obligation de fiduciaire de la Couronne découlant de la création du projet de File Hills. Ces questions n'avaient pas été présentées au juge McFadden, lequel avait uniquement étudié la question de l'appartenance à la bande. Selon le comité de la Commission, ce moyen de défense devrait être appliqué avec retenue dans un processus de revendication créé par le gouvernement pour négocier des revendications particulières de façon juste et équitable[72].

L'obligation de fiduciaire comme source d'une obligation légale

Outre les nombreuses questions liées aux obligations découlant de traité, aucune question légale n'a dominé le travail de la CRPI autant que celle de la relation fiduciaire du Canada avec les Premières Nations. À maintes reprises au cours de ses dix-huit années d'existence, la Commission a traité de violations à des traités en tant que violation de l'obligation de fiduciaire de la Couronne[73], de l'obligation de fiduciaire antérieure à la cession d'une réserve[74], de l'obligation de fiduciaire dans la création d'une réserve[75], de l'obligation de fiduciaire de protéger les terres de réserve de l'empiètement ou

[72] CRI, *Première Nation de Peepeekisis : enquête sur la colonie de File Hills* (Ottawa, mars 2004), publié (2007) 18 ACRI 21.

[73] CRI, *Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake : enquête sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake* (Ottawa, août 1993), publié (1994) 1 ACRI 3; et *Premières Nations de Joseph Bighead, de Buffalo River, de Waterhen Lake, et de Flying Dust : enquête sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake II* (Ottawa, septembre 1995), publié (1996) 4 ACRI 55.

[74] CRI, *Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession de terres de reserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié (1998) 8 ACRI 3; CRI, *Bande indienne de Sumas : enquête au sujet de l'emprise de chemin de fer* (Ottawa, février 1995), publié (1996) 4 ACRI 3; et CRI, *Bande indienne de Lower Similkameen : enquête sur le droit de passage consenti à la Victoria, Vancouver et Eastern Railway* (Ottawa, février 2008), publié (2009) 23 ACRI 157.

[75] CRI, *Première Nation des Tlingits de Taku River : enquête sur la revendication particulière de Wenah* (Ottawa, mars 2006), publié (2008) 21 ACRI 105.

de l'aliénation[76], de l'obligation de fiduciaire d'empêcher les intrusions[77] et de l'obligation de fiduciaire postérieure à une cession[78].

À ce jour, la politique sur les revendications particulières est silencieuse au sujet de l'obligation de fiduciaire comme source d'une obligation légale, malgré la décision de la Cour suprême du Canada de 1984 dans *Guerin*[79], qui a établi qu'une violation de l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans le contexte de la cession d'une réserve, constitue une cause d'action contre la Couronne. D'autres décisions, comme celle de 1995 dans *Apsassin*, ont confirmé la position établie dans *Guerin*[80]. De plus, en 1990, la Cour suprême dans *Sparrow*[81] a élargi la portée de l'obligation de fiduciaire de la Couronne au cadre constitutionnel. Cette évolution du droit, n'a toutefois pas entraîné de modification formelle de la politique sur les revendications particulières du Canada. Néanmoins, le Canada a intégré le droit sur l'obligation de fiduciaire dans plusieurs enquêtes récentes de la CRPI, et en 2007, le Canada a accepté la recommandation du comité d'enquête de la Commission d'accepter la revendication de la Première Nation de Roseau River[82] concernant une cession, en raison d'une violation de l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

La Commission a invariablement interprété la portée de l'expression « obligation légale» de manière à y inclure les obligations découlant d'une violation de l'obligation fiduciaire. Par exemple, le rapport de la *Namgis First Nation: McKenna-McBride Applications Inquiry* examine l'interprétation que la Commission a donnée de l'expression « obligation légale » en vertu de la politique. Dans ce rapport, le comité d'enquête de la Commission confirme qu'«une revendication relève de la politique sur les revendications particulières si 1) elle est basée sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; 2) si elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non éteints et 3) si elle allègue la violation d'une obligation légale ou en équité donnant lieu à la revendication d'une indemnisation ou d'un autre avantage. Si ces conditions sont satisfaites, le Canada doit examiner la revendication en vertu de la politique afin d'éviter des décisions judiciaires prolongées, coûteuses et accusatoires».[83]

Examen des critères d'indemnisation énoncés dans *Dossier en Souffrance*

Même si l'aspect le plus important du mandat d'enquête de la Commission a porté sur le rejet de la revendication d'une Première Nation, la Commission a examiné, à la demande d'une Première Nation, les critères d'indemnisation sur lesquels le Canada acceptait de négocier le règlement de sa revendication. En effet, dans le rapport sur la perte d'usage de terres de la Première Nation de Long Plain,[84] les conclusions et les recommandations du comité d'enquête de la Commission ont introduit le concept de « perte d'usage » indiquant que celle-ci pouvait donner lieu à une indemnisation dans les revendications sur les droits fonciers issus de traité. La question était de savoir si une bande qui a reçu une quantité insuffisante de terres à titre de droits foncier peut être indemnisée pour la perte de jouissance du territoire, et si cette perte de jouissance constitue un critère pertinent d'indemnisation dans la décision du ministre. D'après le comité, le versement d'une indemnité pour perte de jouissance de ces terres conférées par traité rencontre les critères d'indemnisation de la politique sur les revendications

[76] CRI, *Première Nation des Chipewyans d'Athabasca : enquête concernant le barrage W.A.C. Bennett et les dommages causés à la réserve indienne n° 201* (Ottawa, mars 1998), publié (1998) 10 ACRI 125; CRI, *Première Nation d'Esketemc : enquête relative aux réserves indiennes 15, 17, et 18* (Ottawa, décembre 2001), publié (2002) 15 ACRI 3; et CRI, *Première Nation de Muskoweekwan : enquête sur les cessions de 1910 et 1920* (Ottawa, novembre 2008), publié (2009) 24 ACRI 653.

[77] CRI, *Bande des Mamaleleqala Qwe'Qwa'SotEnox : enquête sur les demandes présentées à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, mars 1997), publié (1998) 7 ACRI 217; et CRI, *Bande indienne de Williams Lake : enquête sur les villages de la bande* (Ottawa, mars 2006), publié (2008) 21 ACRI 245.

[78] CRI, *Tribu des Blood/Kainaiwa : enquête sur la cession consentie à Akers en 1889* (Ottawa, juin 1999), publié (2000) 12 ACRI 3; et CRI, *Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 98 de Chakastaypasin* (Ottawa, mars 2005), publié (2008) 20 ACRI 367.

[79] Guérin c. La Reine, [1984] 2 RCS 335.

[80] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995], 4 RCS 344 (s.n. Apsassin).

[81] *Re: Sparrow* [1990], 1 RCS 1075.

[82] CRI, *Première Nation anishinabée de Roseau River : enquête sur la cession de 1903* (Ottawa, septembre 2007), publié (2009) 23 ACRI 3.

[83] CRI, *Première Nation de 'Namgis : enquête à l'égard des demandes présentées à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, février 1997), publié (1998) 7 ACRI 119, à 205.

[84] CRI, *Première Nation de Long Plain : enquête sur la perte d'usage* (Ottawa, février 2000), rapport (2000) 12 ACRI 305.

particulières, qui stipule que ces indemnités sont fondées sur des principes légaux.[85] C'est la première enquête où la CRPI a considéré et accepté la perte de jouissance comme un aspect de l'indemnisation des droits fonciers issus de traité. La perte de jouissance a ensuite été adoptée comme une catégorie de dommages dans d'autres négociations de droits fonciers issus de traité.

Réponse du Canada aux rapports d'enquête de la Commission

Dans son rapport annuel 2008/2009, la Commission a fait un bilan des réponses du Canada aux 80 rapports d'enquête réalisés au 31 mars 2009. Dans ces 80 rapports, la Commission a recommandé que 41 revendications soient acceptées et que 18 revendications soient rejetées.

Pour sa part, le Canada :

1. a accepté 19 recommandations;
2. a rejeté les recommandations de la Commission dans 19 enquêtes;
3. a accepté 19 revendications tandis qu'une enquête était en cours;
4. n'a pas répondu à 24 enquêtes contenant des recommandations. Ce nombre doit être analysé en tenant compte du fait qu'un nombre élevé de rapports d'enquête ont été publiés par la CRPI depuis qu'elle a reçu l'ordre, en novembre 2007, de cesser ses activités.

[85] CRI, *Première Nation de Long Plain : enquête sur la perte d'usage* (Ottawa, février 2000), publié (2000) 12 ACRI 305, à 322.

Partie 2 : Médiation

Mandat de médiation de la CRPI

Le décret mandatant la CRPI l'autorise « à fournir ou faire fournir, à la demande des parties, les services de médiation qui, à leur avis, pourraient aider le gouvernement du Canada et une bande indienne à parvenir à une entente relativement à toute affaire ayant rapport à une revendication particulière. »

À la demande de l'une des parties ou des deux, et avec leur accord, la Commission agit en tant que tierce partie neutre à titre de médiateur de leurs négociations, afin de créer une atmosphère favorable à la négociation de la revendication. Sur le plan administratif, la CRPI joue le rôle de responsable de la gestion des documents pour les négociations. Si les parties demandent des opinions d'experts et des études, la CRPI peut aussi, sur demande, coordonner ce travail, au nom de la table de négociation. Dans des cas plus rares, la CRPI est appelée à faire la médiation lorsqu'une impasse survient au sujet de questions particulières.

L'expérience de la Commission nous montre que le rythme auquel une négociation avance dépend de nombreux facteurs, le principal d'entre eux étant la nature de la revendication qui est négociée. Le cadre des négociations des revendications particulières constitue en effet un contexte unique, différent par exemple, des négociations en relations de travail ou en droit familial. La Première Nation tente de négocier un règlement non seulement sur la base des lois d'application générale mais aussi dans le cadre de la politique sur les revendications particulières, dont le contenu n'a pas changé depuis sa création en 1973. En plus du cadre étroit de négociation imposé par la politique fédérale, la complexité des questions et le nombre d'intéressés ou de parties touchées influent sur la rapidité des négociations. Celle-ci peut aussi être influencée par les changements de dirigeants et la rotation du personnel de chaque partie aux négociations. De plus, dans certains cas, la complexité est renforcée du fait que le gouvernement fédéral requiert la participation de la province concernée aux négociations, par exemple, pour les revendications qui portent sur des événements antérieurs à la Confédération.

La Commission exerce son mandat de médiation en s'adaptant à chaque cas. Ses services sont fournis gratuitement et sa capacité à attirer l'attention des parties sur la nécessité d'une interprétation et d'une application cohérentes de la politique, fait ressortir l'importance d'une tierce partie indépendante. De même, bien que chaque négociation soit unique, l'expérience de la Commission en matière de revendications dans différentes parties du pays lui permet d'identifier pour les parties ce qui peut s'avérer une application divergente de la politique selon les diverses régions. De même, étant donné le taux de rotation élevé des porte-parole de chaque partie, la Commission assure une mémoire institutionnelle à la table de négociation et s'efforce de maintenir des communications ouvertes permanentes entre les parties, en particulier pendant les périodes difficiles.

Recommandation 6.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien incorpore des services indépendants de mode alternatif de règlement des conflits (MARC) dès le début de son processus.

Que ce facilitateur neutre aide les parties à mieux cerner et à s'entendre, quand c'est possible sur les questions en litige. S'il y a lieu, cette tierce partie devrait demander conseil à des experts indépendants sur une question particulière ou coordonner les conseils demandés par la table de négociation.

Que ce facilitateur neutre préside des séances au cours desquelles tous les aspects pertinents de la politique sur les revendications particulières sont expliqués et où les attentes et les résultats possibles sont énoncés clairement des deux côtés. De plus, les Premières Nations devraient avoir la possibilité de partager avec les représentants du Canada des éléments de leur propre gouvernance et de leur propre culture. Ce genre de préalable aux négociations officielles est susceptible de créer une atmosphère propice à un accord de règlement satisfaisant et opportun.

Facilitation et médiation des négociations de revendications particulières

Au cours de l'histoire de la Commission, celle-ci a interprété son mandat de manière libérale et a cherché à promouvoir ses services comme une solution de rechange au recours aux tribunaux, afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords qui concilient leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficace.

Bien qu'en général la justice, la rapidité et l'efficacité soient considérées comme des principes usuels à la base des négociations, le contexte et les conditions exceptionnels dans lesquels les revendications particulières sont négociées exigent souvent une plus grande diligence pour s'assurer que ces principes de négociation sont respectés. Les parties traitent d'enjeux qui, par nature, sont historiques et ont trait à des événements qui peuvent, et qui souvent remontent en fait à un siècle et même plus. Les négociations abordent également des problèmes relatifs à la façon dont les terres étaient utilisées au moment de l'appropriation, à la façon dont leur utilisation a évolué au fil du temps et aux avantages qu'elles ont rapportés en tant qu'actif aux divers détenteurs de titres, comparativement à la façon dont une Première Nation aurait développé et utilisé les terres au fil des ans, et les pertes que cela représente pour la Première Nation.

Le succès d'une médiation repose fondamentalement sur l'instauration d'un climat de confiance dès le départ. Pour ce faire, la Commission travaille de concert avec les parties pour corriger le déséquilibre du pouvoir et des ressources qui existe entre les parties, de même que pour mettre au jour les intérêts sous-tendant leurs positions à la table de négociation. La Commission se sert des négociations pour amener les parties à réfléchir et à s'entendre sur les options qui leur permettront de progresser. Elle élabore des critères objectifs pour évaluer ces options, considère la communication comme étant un volet essentiel du processus de négociation et tente d'obtenir l'engagement de toutes les parties à travailler pour en arriver à un règlement.

Soutien aux négociations entre les parties au moyen de la coordination et de la collaboration

La Commission n'exerce son mandat de médiation qu'avec le consentement mutuel et volontaire entre les parties. La ou les Premières Nations et le Canada doivent convenir de faire appel à la Commission. On peut demander la participation de cette dernière à tout moment au cours du processus des revendications particulières, même avant que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ait pris la décision d'accepter ou de rejeter une revendication.

Une fois les services de la Commission retenus, celle-ci a pour première tâche d'évaluer le type d'aide dont les parties ont besoin pour en arriver à une entente. Chaque négociation d'une revendication est différente et ne nécessite pas toujours le même niveau de participation de la part de la Commission. Les parties conviennent des services qu'elles veulent obtenir de la part de la Commission. Ceux-ci sont consignés par la Commission dans une *Entente de négociation/facilitation*. Cette entente a pour but d'exprimer clairement pour toutes les parties les rôles et les responsabilités de la Commission.

Habituellement, le rôle de la Commission, pendant les négociations, en est un de facilitation et de soutien. À ce titre, ses représentants président des séances de négociation, font un compte rendu détaillé des discussions, font le suivi des engagements et consultent les parties en vue d'établir un ordre du jour, un lieu et un moment acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, la Commission assume également la médiation de conflits entre elles, et agit à titre de coordonnateur pour les diverses études réalisées pour les parties à l'appui des négociations.[86]

Soutien aux initiatives conjointes : projets pilotes

La CRPI s'est engagée dans la facilitation de projets pilotes dans lesquels la Première Nation et le Canada étaient réunis pour discuter autour d'une même table de toutes leurs revendications particulières non réglées, qu'elles aient officiellement été acceptées aux fins de négociation ou non.

Le premier projet du genre a commencé en 1996, lorsque Sam Stone, chef de la Première Nation de Michipicoten à l'époque, a écrit à Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes, invitant le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) à adopter une approche différente pour régler leurs revendications particulières. L'idée était simple : faire travailler de concert la Première Nation et le MAINC à la recherche, à l'examen et au règlement de toutes leurs revendications particulières « d'une manière cohérente, dans la coopération et sans perdre de temps »[87]. À la suite de leur rencontre initiale visant à discuter de la façon d'établir un processus conjoint de revendications particulières, les parties ont invité la Commission à agir à titre de facilitateur neutre au cours de ce projet pilote. En janvier 1997, la Commission a commencé à collaborer avec la Première Nation de Michipicoten et le MAINC dans le but de procéder à l'établissement d'un protocole d'entente fixant les règles de base du projet.

[86] Consulter, par exemple, CRI, *Première Nation de Fishing Lake : rapport de médiation sur la cession de 1907* (Ottawa, mars 2002), publié (2002) 15 ACRI 333. Première médiation au cours de laquelle la Commission a tenu un rôle actif de coordinateur de l'étude.

[87] CRI, *Première Nation de Michipicoten : rapport de médiation sur le projet pilote* (Ottawa, octobre 2008), publié (2009) 24 ACRI 779.

Ce projet pilote est la première expérience de collaboration entre une Première Nation et le MAINC relativement au dépôt d'une série de revendications. L'affectation spéciale de ressources humaines et financières par le MAINC et l'engagement des deux parties ont contribué à la réussite de cette approche concertée.

Dans le cadre du projet, le MAINC et la Première Nation ont convenu de procéder à un programme conjoint de recherche et de recueillir l'histoire orale de la Première Nation *avant* que le Canada ne prenne la décision d'accepter ou de rejeter les diverses revendications aux fins de négociation. Le projet a ainsi permis de démontrer comment la bonne volonté, la souplesse et la participation peuvent mener à un règlement efficace sans avoir recours à un processus contradictoire.

En 1997, la Première Nation de Cote en Saskatchewan a demandé la coopération du MAINC dans le cadre d'un projet commun concernant 12 transactions distinctes datant de 1905, touchant des terres de réserve. En 2006, quatre revendications particulières ont été acceptées aux fins de négociation et les parties ont convenu d'en traiter six autres dans le cadre de cette même négociation.

On a par la suite appliqué ce modèle de projet pilote aux revendications de la Première Nation de Fort William en 1998. Dans ce cas, les parties ont mené des recherches et l'examen conjoint de plusieurs revendications particulières complexes et interdépendantes se rapportant à la cession et à l'expropriation de terres. Pendant la période où la Commission a facilité ce projet, deux revendications ont été réglées.

Coordination des études conjointes sur l'évaluation de revendications

Au début des négociations, lorsque la Commission y participe, les parties sont invitées à déterminer si les études d'évaluation des revendications nécessaires à l'estimation des indemnisations seront entreprises conjointement pour les deux parties par des consultants indépendants. Dans la plupart des cas, les parties s'entendent pour que la Commission effectue et coordonne des études conjointes sur l'évaluation des terres et la « perte d'usage » de ces terres. Les études sur la perte d'usage des terres peuvent inclure l'évaluation du développement des terres agricoles et d'autres terres, des mines et minéraux, de la foresterie et de la perte de revenus de location (notamment commerciale, industrielle, touristique ou récréative). Il arrive aussi que la Première Nation entreprenne des études additionnelles, notamment sur les activités traditionnelles et les répercussions sociales, un bénéfice économique particulier, le dérangement et la perte d'usage, de même que sur la perte d'usage de l'eau[88].

Le rôle de coordonnateur de la Commission consiste à superviser l'achèvement des études, à coordonner les rencontres, à voir à l'élimination des chevauchements et du manque de cohérence entre les études et, si possible, à fournir un résumé de toutes les études. Ces efforts facilitent la communication entre les consultants et les équipes de négociation. La Commission a créé un poste à temps plein de « coordonnateur des études » au sein de l'équipe de médiation pour assumer ces fonctions et faire rapport directement aux parties.

[88] Commission des revendications particulières des Indiens, Study Coordination – Draft Process Manual, p. 1.

Cet aspect des services de médiation de la Commission, soit la coordination des études sur l'évaluation des terres et la perte d'usage de ces terres, a obtenu beaucoup de succès et constitue maintenant une composante régulière de tous les dossiers de médiation. Ce travail de la CRPI de coordination des études et de soutien permet de s'assurer que les experts retenus pour ces études possèdent ce dont ils ont besoin pour compléter leur travail en temps opportun et que les parties aux négociations sont informées de l'avancement des rapports, de même que de tout problème à régler en cours de route.

115 études conjointes ont été effectuées par des consultants à la demande de Premières Nations et du Canada depuis la mise en place des services de médiation à la CRPI. La Première Nation et le Canada conviennent du mandat sous toutes réserves, de sorte que le mandat ne puisse être interprété comme une reconnaissance de faits ou de responsabilité de la part de la Première Nation ou du Canada. La liste des études conjointes complétées dans le cadre du mandat de la CRPI apparaît à l'annexe G du présent rapport.

Au départ, des études étaient effectuées de façon indépendante à la demande d'une Première Nation, et le Canada réalisait par la suite ses propres études. Dans un souci d'efficacité et de réduction des coûts, le mandat relatif aux études conjointes est désormais élaboré conjointement par le Canada et la Première Nation avant d'être donné aux consultants.

Recommandation 7.0: Que les parties entreprennent un programme conjoint de recherche, chaque fois qu'il est possible, afin de minimiser les coûts et d'accélérer le processus.

Soutien aux négociations liées aux revendications touchant plusieurs Premières Nations

La nature particulière de chacune des revendications nécessite que la Commission soit ouverte à la gamme de services requis par les parties. C'est particulièrement le cas lorsque plusieurs Premières Nations négocient avec le Canada le règlement d'une revendication particulière unique. Par exemple, la Commission a permis aux trois Premières Nations réunies dans la revendication territoriale de Pelly Hay, soit les Premières Nations de Key, de Keeseekoose et de Cote, de conclure un accord relativement à un problème qu'elles n'étaient pas en mesure de résoudre entre elles.

Les trois Premières Nations d'une part et les représentants du MAINC d'autre part, ont établi des principes de négociation et un protocole de fonctionnement, ce qui les a aidés à parvenir à un règlement mutuellement acceptable de la revendication territoriale de Pelly Hay[89]. Les éléments de la négociation comprenaient une entente entre les parties sur un protocole de négociation, sur le rôle de la Commission dans les négociations, sur la superficie en acres des terres à foin, l'identification des dommages et les critères d'indemnisation, les études sur l'évaluation des terres et la perte d'usage de ces terres, une indemnisation pour les pertes historiques actualisées, la prise en compte de la création de réserves et des coûts d'acquisition de terres, les coûts liés à la négociation et à la ratification de l'entente et enfin, les questions et les accords liés au règlement, la répartition entre les trois Premières Nations des sommes prévues au règlement, la communication et les plans de ratification de l'entente.

[89] CRI, *Agence de Fort Pelly : rapport de médiation sur la revendication sur la revendication relative aux terres à foin de Pelly* (Ottawa, mars 2008), publié (2009) 23 ACRI 303.

Afin d'évaluer correctement les pertes des Premières Nations découlant de l'aliénation illégale des terres faisant l'objet de la revendication, les équipes de négociation ont convenu que le Canada et les Premières Nations commanderaient conjointement deux études sur l'évaluation des terres et la perte d'usage de ces terres relativement à l'agriculture, aux minéraux et à la foresterie. Les Premières Nations ont également décidé d'engager des consultants pour effectuer des études sur la perte d'usage des terres se rapportant aux activités traditionnelles, aux répercussions sociales, à des avantages économiques particuliers et à l'eau. On a demandé à la Commission de coordonner ces études, d'en effectuer le suivi, de planifier les rencontres, d'organiser une série d'entrevues entre les consultants et des aînés des communautés, et de faciliter la communication entre les parties; en d'autres mots, de se charger de tâches importantes et de s'assurer de l'achèvement de ces études, des tâches que les parties auraient eu à assumer en plus du défi de négocier une revendication de cette envergure et de cette importance. Toutes ces études avaient été complétées à la fin de l'année 2003. Après plusieurs mois d'offres et de contre-offres, un accord de principe est intervenu en octobre 2004 fixant le montant total de l'indemnisation à 73,5 millions de dollars, en plus des coûts liés à la négociation et la ratification de l'entente.

Le Canada n'avait fait aucune suggestion aux Premières Nations sur la répartition des indemnisations, leur laissant le soin d'en arriver à une entente entre elles. Avec l'aide de la Commission, les trois Premières Nations ont finalement été en mesure de convenir d'un partage égal entre elles en ce qui concerne les terres allouées et la dette à payer. Toutefois, les trois Premières Nations ont tenté en vain, pendant plusieurs mois, de s'entendre sur une répartition équitable des sommes prévues par le règlement. Elles désiraient une combinaison d'une distribution à chaque membre des bandes, et d'une répartition égale d'une partie du solde, le reste étant distribué à chaque membre des bandes, mais elles n'arrivaient pas à s'entendre sur certains éléments de ces options. En avril 2005, elles ont donc demandé à la Commission des revendications particulières des Indiens d'agir à titre de médiateur dans cette affaire. Des rencontres ont été rapidement convoquées, qui ont fait en sorte que l'affaire a été résolue avec succès.

Dans un autre cas, la CRPI a assumé la médiation des négociations qui a suivi l'acceptation par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de la recommandation de la CRPI concernant les revendications relatives aux inondations des six Premières Nations de la QVIDA. On a invité la CRPI à présider les séances de négociation, à faire un compte rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements et à consulter les parties en vue d'établir un ordre du jour, un lieu et un moment acceptables pour les rencontres. Malheureusement, les quatre années de négociations collectives ont échoué, et le Canada a avisé les Premières Nations de la QVIDA, conformément à leur protocole d'entente, de sa décision de rompre les négociations, indiquant qu'il était prêt à entamer des négociations avec chacune des Premières Nations dont les revendications avaient été acceptées par le Canada[90]. Quatre Premières Nations ont accepté l'offre de négociation du Canada. Les Premières Nations de Cowessess et de Sakimay se sont réunies à une table de négociation avec le Canada alors que les Premières Nations de Muscowpetung et de Pasqua se sont réunies à une autre table de négociation avec le Canada.

[90] CRI, *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) : rapport de médiation sur la revendication au sujet des inondations* (Ottawa, décembre 2005), publié (2008) 21 ACRI 81.

Participation des provinces à la négociation de revendications particulières

La Commission a récemment réalisé une médiation dans laquelle la province de la Saskatchewan était l'une des parties, en plus de la Première Nation et du Canada. Les défis à cette table étaient importants, et des négociations parallèles bilatérales ont dû être menées entre le Canada et la Saskatchewan (sans la participation de la CRPI), pendant que la Commission travaillait de concert avec la Première Nation et le Canada au cours de leur négociation à une table différente. Étant donné que la Commission a rendu publics un certain nombre d'éléments de cette affaire dans le rapport qu'elle a publié aux termes de cette médiation, nous croyons qu'il est important de revenir sur les leçons tirées de cette expérience.

À notre avis, la médiation se rapportant aux droits fonciers issus de traité (DFIT) de la Première Nation de Sturgeon Lake a permis de démontrer l'importance d'un mandat de médiation souple et général en ce qui a trait au soutien à apporter aux parties. Étant donné qu'il était question d'une revendication liée aux DFIT, la province de la Saskatchewan était impliquée parce qu'elle a une obligation légale de fournir des « terres domaniales non occupées » pour la création de réserves indiennes, en vertu de la *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan* de 1930. En plus d'un accord sur un protocole de négociation, la négociation portait sur une entente entre les parties quant à la nature du rôle de la Commission; les données démographiques finales sur lesquelles fonder la superficie de terres manquantes aux fins du règlement; les effets de l'article 17 de *l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan* de 1992 sur les critères de règlement; l'applicabilité d'un paiement à titre gracieux à la Première Nation de Sturgeon Lake; la modification du calendrier des paiements établi dans l'*Entente-cadre*; les répercussions des discussions bilatérales parallèles (Canada et Saskatchewan) au sujet des dispositions relatives au partage des coûts qui figurent à l'*Entente-cadre;* l'indemnisation pour les terres et les dépenses associées à la négociation et à la ratification de l'entente; enfin, les questions et accords liés au règlement, les communications et le processus de ratification de l'entente[91].

Une fois encore, la nature générale et souple du mandat de médiation de la Commission a favorisé l'établissement d'un processus parallèle et bilatéral avec la province de la Saskatchewan, ce qui, en soi, était une composante essentielle à la réussite de la négociation de la revendication, et s'est révélé nécessaire pour répondre aux besoins des parties.

[91] CRI, *Première Nation de Sturgeon Lake : rapport de médiation sur la négociation des droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mai 2008), publié (2009) 24 ACRI 507.

3 | FAIRE CONNAÎTRE ET REJOINDRE

Partie 1: L'autorité de publier

La Commission s'est vu accorder par décret l'autorité de publier ses conclusions et recommandations aux parties, au terme de chaque enquête, et des rapports relativement à ses mandats de médiation. De plus, la Commission s'est vu accorder l'autorité de publier « tout autre rapport que les commissaires jugeront nécessaire au sujet des activités de la Commission et de celles du gouvernement du Canada et des bandes indiennes relativement à des revendications particulières »[92]. La Commission a exercé ce pouvoir au cours de ses 18 années d'existence et, avec chaque publication, a contribué à l'éducation du public au sujet des revendications particulières. On peut maintenant trouver à Bibliothèque et Archives Canada la série de tous les rapports annuels et des rapports d'enquête et de médiation, de même que des Actes de la Commission. On peut consulter une liste complète de toutes les publications de la Commission à l'Annexe F du présent rapport.

Partie 2: Liaison avec les collectivités des Premières Nations

Créant son propre processus, la CRPI a établi ses procédures d'enquête en se basant sur un principe fondamental : elle engagerait un dialogue direct avec les Premières Nations visées, de manière à procéder à l'audience publique dans leur communauté. Il était donc essentiel que la Commission établisse des liens efficaces avec les Premières Nations pour avoir un aperçu de leurs exigences culturelles, rituelles et logistiques. La Commission a pour objectif d'amener son processus dans une communauté de Première Nation avec le plus grand respect et la plus grande intégrité. Pour ce faire, la Commission a mis en place une unité de liaison visant à établir un profil de chaque communauté et à fournir aux commissaires des renseignements clés sur chacune des Premières Nations ayant recours aux services de la CRPI. Avant l'étape de l'audience publique, le personnel de l'unité de liaison visite la collectivité en compagnie de l'avocat-conseil de la CRPI afin de présenter le processus d'enquête de la Commission à la communauté de la Première Nation et de prendre les dispositions culturelles et protocolaires nécessaires à la collecte des éléments de la preuve fondée sur l'histoire orale. Après consultation avec la communauté, il arrive que l'unité de liaison prépare des offrandes de foin d'odeur et de tabac, qui sont présentées aux témoins des Premières Nations par le comité d'enquête de la Commission, lors de l'audience publique. À l'occasion, le comité d'enquête de la Commission, le personnel de la CRPI et les représentants du Canada sont invités à participer à des cérémonies du calumet et de prières.

[92] Décret C.P. 1993-1444, 24 juin 1993.

Partie 3: Éducation du public

Tout au long de son histoire, la CRPI a déployé de nombreux efforts pour faire connaître son mandat et pour mieux faire comprendre les questions liées aux revendications particulières, de même que les obligations légales à la source de ces revendications au Canada. Les efforts de la CRPI ne se sont pas limités au grand public. Jouant le rôle de pont entre les points de vue contradictoires du gouvernement du Canada et des Premières Nations sur les revendications, la CRPI s'est appliquée à faire connaître son travail et ses rapports d'enquête avec les médias nationaux, régionaux et locaux, en plus de faire des exposés à des auditoires spécialisés et universitaires.

La CRPI a déployé des efforts pour combler des lacunes dans les connaissances des organismes centraux du gouvernement fédéral au sujet des revendications particulières et de la Commission. La CRPI a également établi des liens officiels avec d'autres Commissions d'étude des traités du Canada.

Au fil des ans, les commissaires ont comparu devant des commissions parlementaires, tenu des sessions d'information sur la CRPI tant pour des membres du Parlement, que pour des délégations étrangères en visite au Canada, dont des délégations venant de l'Afrique du Sud et de la Nouvelle-Zélande.

De plus, la CRPI a créé de nombreux instruments d'information pour compléter les rapports destinés au public concernant ses services de médiation de même que les conclusions et recommandations de ses enquêtes. Compte tenu du travail considérable effectué par la Commission au cours de ses 18 années d'existence, nous avons estimé qu'il était important de créer un répertoire de mots clés de même que des résumés des rapports d'enquête et de médiation, à titre d'outil de recherche pour l'analyse des questions de droit en litige dans ce domaine. Ce répertoire a été déposé devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones à la suite d'une comparution de la CRPI en 2006.

4 | CONCLUSION : NOS RÉALISATIONS

La CRPI a contribué d'une manière positive au rapprochement entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral et a travaillé de façon assidue à créer des ponts entre leurs points de vue souvent contradictoires exprimés dans les processus d'enquête et de médiation.

- La CRPI a aidé à régler un certain nombre de revendications au cours de ses 18 années d'existence, par le biais de ses processus d'enquête et de médiation.
- La CRPI a agi en pionnière dans la reconnaissance juridique de la preuve fondée sur l'histoire orale des Premières Nations, et ce, avant que les tribunaux ne lui reconnaissent une valeur égale à la preuve documentaire.
- La CRPI a donné aux Premières Nations la possibilité de faire entendre leurs témoins. Ce processus d'enquête a été le seul examen indépendant de décisions gouvernementales sur des questions liées aux revendications territoriales et, à ce titre, a constitué une solution de rechange importante aux litiges devant les tribunaux.
- La CRPI a mis en place un forum impartial où, souvent pour la première fois, les Premières Nations et leurs témoins ont eu la possibilité de rencontrer les représentants du Canada pour discuter de leurs revendications.
- La CRPI a aidé le gouvernement fédéral et un certain nombre de gouvernements provinciaux à mieux comprendre que les revendications particulières constituent d'importantes questions juridiques et des questions de droits de la personne dans notre pays.
- La CRPI a participé activement aux débats publics, préconisant l'établissement d'une instance décisionnelle ayant juridiction sur les revendications particulières.
- L'action de la CRPI, au fil du temps, a favorisé le développement de relations de travail plus positives entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.
- L'action de la CRPI a contribué à favoriser une compréhension mutuelle des revendications et du processus de revendications particulières, de la part du gouvernement fédéral et des Premières Nations.

La décision de tenir ses audiences au sein de la communauté d'une Première Nation et le plus près de cette Première Nation assure non seulement une accessibilité maximale au processus de la Commission, mais permet également d'accroître de façon déterminante les connaissances des représentants fédéraux.

Forts de notre expérience, nous pouvons dire que les revendications déjà déposées concernant les questions foncières relatives aux traités, principalement, la quantité de terre accordée à titre de droits fonciers issus de traité, ne représentent que la partie émergée de l'iceberg en matière de droits issus de traité. Selon notre expérience, on peut s'attendre à l'avenir à un plus grand nombre de revendications abordant d'autres questions de droits issus de traité, par exemple la qualité des terres, les avantages agricoles, les soins médicaux et les ressources naturelles. De plus, le nombre relativement restreint de revendications présentées à la CRPI par des Premières Nations du Québec et des provinces de l'Atlantique ne devrait pas être interprété comme un signe qu'il n'y en aura pas un plus grand nombre à l'avenir.

Recommandations

Recommandation 1.0: Que le gouvernement, de concert avec l'Assemblée des Premières Nations, lance un processus d'examen approfondi, effectué par un groupe d'experts indépendants, de a) la politique sur les revendications particulières de 1973 et b) l'application de cette politique par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, afin de les rendre conformes à ce qui suit :

- **l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;**
- **l'obligation de fiduciaire de la Couronne, telle qu'elle a été établie par la Cour suprême du Canada en 1984 dans l'arrêt Guerin et dans ses décisions subséquentes;**
- **l'élargissement de l'application de l'obligation fiduciaire de la Couronne au contexte constitutionnel, telle qu'il a été établi par la Cour suprême du Canada en 1990 dans la décision *Sparrow*;**
- **la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*;**
- **la nécessité d'examiner la question des revendications de plus de 150 millions de dollars, lesquelles se trouvent hors de la juridiction du Tribunal des revendications particulières.**

Cet examen devrait être terminé au cours de la période d'examen de cinq ans prévue à la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*.

Recommandation 2.0: Que les juges des cours supérieures nommés au Tribunal des revendications particulières connaissent à fond les questions relatives aux revendications territoriales des Premières Nations et que, dans le cas contraire, une formation leur soit donnée, notamment, par des représentants des Premières Nations.

Recommandation 3.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien donne instructions à son personnel de recherche de constituer un dossier documentaire unique afin d'accroître l'efficacité du processus. Cette étape permettra aussi de s'assurer que les Premières Nations ont accès à toute la preuve documentaire dont dispose le gouvernement du Canada.

Recommandation 4.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fasse connaître publiquement les critères et les motifs relatifs à l'acceptation ou au rejet des revendications, de telle sorte que les parties agissent en connaissance de cause et que le public comprenne mieux les enjeux, le processus et les décisions du MAINC.

Recommandation 5.0: Que le Tribunal des revendications particulières exerce son pouvoir de recevoir la preuve fondée sur l'histoire orale. Le Tribunal devrait recueillir les éléments de preuve fournis par des membres de la communauté au cours d'une audience publique convoquée dans la collectivité même, pour assurer un meilleur accès à son processus. Lorsque le Tribunal se trouve dans la collectivité, il devrait en profiter pour visiter les terres en question.

Recommandation 6.0: Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien incorpore des services indépendants de mode alternatif de règlement des conflits (MARC) dès le début de son processus.

Que ce facilitateur neutre aide les parties à mieux cerner et à s'entendre, quand c'est possible sur les questions en litige. S'il y a lieu, cette tierce partie devrait demander conseil à des experts indépendants sur une question particulière ou coordonner les conseils demandés par la table de négociation.

Que ce facilitateur neutre préside des séances au cours desquelles tous les aspects pertinents de la politique sur les revendications particulières sont expliqués et où les attentes et les résultats possibles sont énoncés clairement des deux côtés. De plus, les Premières Nations devraient avoir la possibilité de partager avec les représentants du Canada des éléments de leur propre gouvernance et de leur propre culture. Ce genre de préalable aux négociations officielles est susceptible de créer une atmosphère propice à un accord de règlement satisfaisant et opportun.

Recommandation 7.0: Que les parties entreprennent un programme conjoint de recherche, chaque fois qu'il est possible, afin de minimiser les coûts et d'accélérer le processus.

Annexe A – Mandat consolidé

Le premier commissaire a été nommé conformément au décret C.P. 1991-1329, en vertu de la partie 1 de la *Loi sur les enquêtes*. Par la suite, en vertu du décret C.P. 1992-1730 portant modification du décret précité, d'autres commissaires ont été désignés. Les modifications apportées sont les suivantes :

> ATTENDU qu'un groupe de travail mixte représentant les Premières Nations et le gouvernement examinera la politique canadienne en matière de revendications particulières et le processus connexe et qu'il recommandera des modifications au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et à l'Assemblée des Premières Nations;
>
> ATTENDU que le gouvernement du Canada et les Premières Nations conviennent qu'il est souhaitable que soit établi un processus temporaire d'examen de l'application par le gouvernement du Canada de la politique en matière de revendications particulières à chaque revendication;

Les dispositions des nouvelles commissions sont les suivantes :

> PAR LES PRÉSENTES, nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après « le Ministre »), dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, d'une revendication présentée par les requérants aux fins de négociations et que le ministre a déjà rejetée;
>
> b) sur les critères applicables aux indemnisations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le ministre.

ET PAR LES PRÉSENTES, NOUS

a) autorisons nos commissaires

> (i) à adopter les procédés, sous réserve du sous-alinéa (iii), qui leur sembleront indiqués pour la bonne conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux endroits qu'ils jugeront opportuns;
>
> (ii) à conseiller et à informer à l'occasion le groupe de travail mixte des Premières Nations et du gouvernement lorsqu'il en fera la demande;
>
> (iii) à fournir ou faire fournir, à la demande des parties, des services de médiation qui à leur avis pourraient aider le gouvernement du Canada et une bande indienne à parvenir à une entente relativement à toute affaire ayant rapport à une revendication particulière;
>
> (iv) à louer, conformément aux politiques du Conseil du Trésor, les locaux et installations que nécessite la conduite de l'enquête;

(v) à retenir les services d'experts et d'autres personnes prévues à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, aux taux de rémunération et de défraiement approuvés par le Conseil du Trésor;

b) ordonnons à nos commissaires

(i) de présenter leurs conclusions et recommandations aux parties engagées dans une revendication particulière à la suite de leur enquête et de présenter au gouverneur en conseil un rapport annuel dans les deux langues officielles et, en temps utile, tout autre rapport que les commissaires jugeront nécessaire au sujet des activités de la Commission et de celles du gouvernement du Canada et des bandes indiennes relativement à des revendications particulières;

(ii) de remettre leurs documents et dossiers au greffier du Conseil privé dès qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la fin de l'enquête.

Finalement, le décret C.P. 2007-1789 du 22 novembre 2007 a amendé le mandat de la Commission des revendications particulières des Indiens, tel qu'il avait été établi en 1991, enjoignant aux commissaires de cesser leurs activités et celles de la CRPI au plus tard le 31 mars 2009. Les modifications apportées en 2007 sont les suivantes :

(iii) de ne pas accepter ni entreprendre de nouvelles enquêtes à l'égard des revendications particulières à compter du jour du dépôt à la Chambre des Communes du projet de *loi intitulé Loi sur le Tribunal des revendications particulières*,

iv) À compter du jour du dépôt à la Chambre des Communes du projet de loi intitulé *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, de cesser toutes activités liées aux enquêtes ayant été déposées devant la Commission, sauf les enquêtes pour lesquelles la date d'audience publique a déjà été fixée, pour lesquelles l'audience publique est terminée ou pour lesquelles les arguments juridiques finals, soit par voie de mémoires ou de plaidoiries, ont été présentés, d'en aviser par écrit la première nation concernée et de lui renvoyer tous les documents déposés par elle relativement à cette enquête,

v) Sous réverse de l'alinéa (vi), de terminer, au plus tard le 31 décembre 2008, toutes les enquêtes ayant été déposées devant la Commission et pour lesquelles la date d'audience publique a déjà été fixée, pour lesquelles l'audience publique est terminée ou pour lesquelles les arguments juridiques finals, soit par voie de mémoires ou de plaidoiries, ont été présentés, et de finir les rapports s'y rapportant,

vi) Sur demande écrite d'une première nation revendicatrice présentée à la Commission, de cesser immédiatement l'enquête visée et de ne pas présenter de rapport à l'égard de celle-ci,

vii) De cesser, au plus tard le 31 mars 2009, toutes leurs activités ainsi que les activités de la Commission, y compris celles liées à la médiation,

viii) De présenter un rapport annuel final au gouverneur en conseil au plus tard le 31 mars 2009.

Annexe B – Décrets

Onglet	C.P.	Date	Sujet
1	1991-1329	15 juil. 1991	Désignation de la Commission (en vigueur le 5 août 1991)
2	1991-1328	15 juil. 1991	Rémunération de George R. Post (secrétaire)
3	1991-1521	14 août 1991	Rémunération de Harry S. LaForme (président)
4	1991-1754	19 sept. 1991	Dénomination de la Commission
5	1991-1755	19 sept. 1991	Ministère désigné aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques;* Premier ministre désigné à titre de « ministre approprié »
6	1992-432	12 mars 1992	Rémunération de Harry S. LaForme (par jour)
7	1992-1730	27 juil. 1992	Nomination de six commissaires
8	1992-1936	27 août 1992	Rémunération des commissaires
9	1993-1444	24 juin 1993	Autorité de publication des procédures de la Commission des revendications particulières des Indiens
10	1994-186	27 janv. 1994	Harry S. LaForme nommé juge de la Cour de justice de l'Ontario
11	1994-467	17 mars 1994	Designation de James D. Bellegarde et James E. Prentice à la coprésidence intérimaire
12	1994-1227	19 juil. 1994	Soumission du rapport annuel 1991–1994 au Gouverneur général
13	1994-1961	29 nov. 1994	Nomination du nouveau commissaire Aurélien Gill
14	1994-1962	29 nov. 1994	Rémunération d'Aurélien Gill
15	1995-1406	16 août 1995	Soumission du rapport annuel 1994–1995 au Gouverneur général
16	1997-65	7 janv. 1997	Soumission du rapport annuel 1995–1996 au Gouverneur général
17	1998-235	19 fév. 1998	Soumission du rapport annuel 1996–1997 au Gouverneur général
18	1999-8	8 janv. 1999	Nomination d'Elijah Harper à titre de commissaire
19	1999-203	11 fév. 1999	Rémunération d'Elijah Harper
20	1999-275	18 fév. 1999	Soumission du rapport annuel 1997–1998 au Gouverneur général
21	1999-814	4 mai 1999	Nomination de Sheila G. Purdy à titre de commissaire
22	1999-815	4 mai 1999	Rémunération de Sheila Purdy
23	1999-1861	21 oct. 1999	Rémunération de James D. Bellegarde
24	1999-1862	21 oct. 1999	Rémunération de James E. Prentice
25	2001-0474	28 mars 2001	Nomination de Renée Dupuis et d'Alan Holman à titre de commissaires

Onglet	C.P.	Date	Sujet
26	2001-744	26 avril 2001	Soumission du rapport annuel 1999–2000 au Gouverneur général
27	2001-977	31 mai 2001	Fourchette de rémunération des coprésidents intérimaires
28	2001-978	31 mai 2001	Fourchette de rémunération des coprésidents intérimaires
29	2001-1597	29 août 2001	Nomination de Phil Fontaine à titre de président de la commission
30	2001-1823	4 oct. 2001	Indemnité forfaitaire de subsistance pour le président de la Commission et changement de titre dans les décrets en français
31	2002-393	20 mars 2002	Soumission du rapport annuel 2000–2001 au Gouverneur général
32	2002-1853	20 oct. 2002	Nomination de Jane Dickson-Gilmore à titre de commissaire
33	2003-886	10 juin 2003	Nomination de Renée Dupuis à titre de présidente de la Commission
34	2003-1150	24 juil. 2003	Indemnité forfaitaire de subsistance et frais de transport réels pour la présidente de la Commission Dupuis
35	2003-1639	23 oct. 2003	Frais de déplacement et de subsistance de la présidente de la Commission Dupuis
36	2003-1640	23 oct. 2003	Changement au texte des dépenses de OIC 2001-977
37	2004-858	20 juil. 2004	Désignation du ministre des Affaires indiennes à titre de « ministre approprié »
38	2005-639	19 avril 2005	Soumission du rapport annuel 2003–2004 au Gouverneur général
39	2006-464	1er juin 2006	Soumission du rapport annuel 2004–2005 au Gouverneur général
40	2006-1094	5 oct. 2006	Soumission du rapport annuel 2005–2006 au Gouverneur général
41	2007-1651	25 oct. 2007	Soumission du rapport 2006–2007 au Gouverneur général
42	2007-1789	22 nov. 2007	Changement du mandat pour la clôture

Annexe C – Biographies des commissaires actuels

La présidente de la Commission Renée Dupuis est membre du Barreau du Québec. Elle exerce le droit en pratique privée à Québec depuis 1973 et s'est spécialisée dans les domaines du droit des Autochtones, des droits de la personne et du droit administratif. Depuis 1972, elle a été conseillère juridique auprès de Premières Nations et de groupes autochtones dans sa province d'origine, notamment l'Association des Indiens du Québec, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et les Premières Nations attikameks et innues-montagnaises, qu'elle a représentés dans les négociations sur leurs revendications territoriales avec les gouvernements fédéral, du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador et dans des négociations constitutionnelles. De 1989 à 1995, M^me^ Dupuis a rempli deux mandats à titre de commissaire au sein de la Commission canadienne des droits de la personne. Elle préside le comité du Barreau du Québec sur le droit des peuples autochtones. Elle a été consultante auprès de divers organismes fédéraux et provinciaux, a écrit de nombreux livres et articles et a prononcé des discours et de nombreuses conférences sur les droits de la personne, le droit administratif et le droit des Autochtones. Récipiendaire du Prix 2001 de la Fondation du Barreau du Québec pour son livre intitulé *Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien* (Carswell), elle a également reçu le Prix littéraire 2001 du Gouverneur général, catégorie Études et essais, pour son ouvrage *Quel Canada pour les Autochtones?* (paru en anglais sous le titre *Justice for Canada's Aboriginal Peoples*, chez James Lorimer & Company Publishers) ainsi que le prix Femme d'excellence 2002 du YWCA pour sa contribution à l'avancement de la cause des femmes. Le Barreau du Québec lui a remis le Mérite Christine-Tourigny en juin 2004 pour sa contribution au rayonnement des connaissances juridiques, notamment des droits des Autochtones. Elle a été nommée Membre de l'Ordre du Canada en 2005. Elle a été parmi les premiers récipiendaires de la distinction *Advocatus emeritus*, créée par le Barreau du Québec en 2007. M^me^ Dupuis a reçu son accréditation en médiation et arbitrage civil et commercial du Barreau du Québec en 2003. Elle est diplômée en droit de l'Université Laval et détient une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique. Elle a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 28 mars 2001 et présidente, le 10 juin 2003.

Daniel J. Bellegarde est membre de la Première Nation de Little Black Bear des Assiniboines-Cris en territoire du traité 4 du sud de la Saskatchewan. Ancien élève du pensionnat indien Qu'Appelle, il a étudié à la Faculté d'administration de l'Université de Regina et a également reçu une formation spécialisée dans diverses universités et institutions vouées au perfectionnement professionnel. M. Bellegarde a occupé des postes de cadre supérieur au sein de différentes organisations des Premières Nations, et a notamment agi en qualité de planificateur socio-économique pour le Conseil tribal de Meadow Lake et de président de la Saskatchewan Indian Institute of Technologies. Il a exercé les fonctions de premier vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, où il était responsable du portefeuille des droits fonciers issus de traité et des revendications particulières, et également des portefeuilles du jeu, de la justice, des affaires internationales et de l'autonomie gouvernementale. Il est actuellement président et coordonnateur principal en matière de gouvernance du Treaty 4 Governance Institute à Fort Qu'Appelle. Il a été membre de nombreux comités et conseils communautaires et a siégé au conseil d'administration national de la SACO. Il est commissaire de la Commission sur les revendications particulières des Indiens depuis 1992 et a également été coprésident de la Commission, de 1994 à 2000. Il est président de Dan Bellegarde and Associates, qui se spécialise en formation, en développement organisationnel et en autonomie gouvernementale.

Jane Dickson-Gilmore est professeure associée de droit à l'Université Carleton, où elle donne des cours, entre autres, sur les collectivités autochtones et la justice réparatrice, ainsi que sur la résolution de conflits. Active au sein des collectivités de Premières Nations, elle a agi comme conseillère du projet de justice communautaire de la Première Nation crie d'Oujé-Bougoumou et fait des exposés dans les écoles sur la culture, l'histoire et la politique autochtones. Dans le passé, M^me^ Dickson-Gilmore a agi comme conseillère experte sur les Mohawks de Kaknawake auprès du Smithsonian Institution (National Museum of the American Indian). Elle a aussi été appelée à intervenir devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne et à comparaître à titre de témoin expert dans des audiences de la Cour fédérale et de la Commission canadienne des droits de la personne. Auteure et récipiendaire de plusieurs distinctions universitaires, Mme Dickson-Gilmore est titulaire d'un doctorat en droit de la London School of Economics, de l'Université de London, ainsi que d'un baccalauréat et d'une maîtrise en criminologie de l'Université Simon Fraser. M^me^ Dickson-Gilmore a été nommée à la Commission des revendications des Indiens le 31 octobre 2002.

Alan C. Holman est écrivain et communicateur, et il a grandi à l'Île-du-Prince-Édouard. Au cours de sa longue carrière en journalisme, il a été instructeur au Holland College de Charlottetown (Î.-P.-É.); rédacteur et éditeur d'un hebdomadaire d'une région rurale de l'Î.-P.-É.; reporter radio à la CBC d'Inuvik, aux Territoires du Nord-Ouest; et reporter pour les journaux *Charlottetown Guardian, Windsor Star et Ottawa Citizen*. De 1980 à 1986, il est correspondant parlementaire dans la région de l'Atlantique pour le service des nouvelles de CBC-TV à Ottawa. En 1987, il est nommé chef du bureau des affaires parlementaires au service de nouvelles du réseau radiophonique de CBC, poste qu'il occupe jusqu'en 1994. La même année, il quitte le milieu du reportage pour devenir secrétaire principal de la première ministre de l'Î.-P.-É. de l'époque, Catherine Callbeck. Il quitte le bureau de la première ministre en 1995 pour prendre la tête du développement du secteur public au ministère du Développement de l'Î.-P.-É. Depuis l'automne 2000, M. Holman est rédacteur et communicateur à la pige. Il a fréquenté le Kings College School de Windsor en Nouvelle-Écosse et le Prince of Wales College de Charlottetown, où il réside. Il a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 28 mars 2001.

Sheila G. Purdy est née et a grandi à Ottawa. Entre 1996 et 1999, elle a été conseillère auprès du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les questions relatives à la création du Nunavut. De 1993 à 1996, elle a été conseillère principale en politiques auprès du ministre de la Justice et du Procureur général du Canada dans des dossiers touchant le Code criminel et les affaires autochtones. Au début des années 90, M^me^ Purdy a aussi été conseillère spéciale pour les affaires autochtones auprès du leader de l'Opposition. Précédemment, elle avait été avocate-conseil sur les questions environnementales et avocate d'aide juridique représentant des personnes âgées victimes de violence. Diplômée en droit de l'Université d'Ottawa en 1980, M^me^ Purdy a travaillé comme avocate plaidante dans un cabinet privé jusqu'en 1985. Elle a fait ses études de premier cycle à l'Université Carleton, à Ottawa. M^me^ Purdy a été membre de nombreux organismes communautaires et nationaux dont l'Institut canadien sur la biodiversité. Elle a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 4 mai 1999.

Annexe D – Commissaires et mandats servis

Commissaires actuels

Titre et nom	Date de début du mandat :	Date de fin du mandat :
Présidente Renée Dupuis	10 juin 2003	31 mars 2009
Commissaire Renée Dupuis	28 mars 2001	10 juin 2003
Commissaire Daniel J. Bellegarde	29 août 2001	31 mars 2009
Coprésident intérimaire Daniel J. Bellegarde	17 mars 1994	29 août 2001
Commissaire Daniel J. Bellegarde	27 juillet 1992	17 mars 1994
Commissaire Sheila Purdy	4 mai 1999	31 mars 2009
Commissaire Alan Holman	28 mars 2001	31 mars 2009
Commissaire Jane Dickson-Gilmore	29 octobre 2002	31 mars 2009

Anciens commissaires

Titre et nom	Date de début du mandat :	Date de fin du mandat :
Commissaire et président Harry S. LaForme	15 juillet 1991	17 février 1994
Commissaire Charles-André Hamelin	27 juillet 1992	27 juillet 1993
Commissaire Carol A. Dutcheshen	27 juillet 1992	Mai 1994
Commissaire Carole T. Corcoran	27 juillet 1992	15 février 2001
Commissaire Roger Augustine	27 juillet 1992	18 décembre 2003
Commissaire James E. Prentice	29 août 2001	3 décembre 2001
Coprésident intérimaire James E. Prentice	17 mars 1994	29 août 2001
Commissaire James E. Prentice	27 juillet 1992	17 mars 1994
Commissaire Aurélien Gill	17 mars 1994	17 septembre 1998
Commissaire Elijah Harper	8 janvier 1999	8 octobre 2000
Président Phil Fontaine	29 août 2001	3 juin 2003

Annexe E – Recommandations tirées des rapports annuels

Rapport annuel 1991–1992 à 1993–1994

Recommandation 1

Que les parties en cause dans une enquête menée par la Commission des revendications des Indiens disposent de soixante jours pour faire connaître officiellement, et par écrit, leurs réactions au rapport faisant état de nos conclusions et recommandations.

Recommandation 2

Que les ministères gouvernementaux reconnaissent qu'un refus de consentir à la médiation au début du processus d'enquête entraîne une enquête coûteuse et fastidieuse, aboutissant souvent à l'intervention d'un médiateur.

Recommandation 3

Que le gouvernement soit représenté lors des séances de planification de la Commission, et qu'il explore plus à fond les possibilités offertes par la médiation.

Recommandation 4

Que les ministères gouvernementaux reconnaissent davantage le mandat qui a été confié à la Commission.

Recommandation 5

Que les ministères gouvernementaux compétents communiquent sans tarder à la Commission les documents dont elle a besoin.

Recommandation 6

Que le gouvernement veille à nommer dans les plus brefs délais un commissaire pour représenter le Québec.

Rapport annuel 1994–1995

Recommandation 1

Le Canada et les Premières Nations devraient élaborer et mettre en œuvre, pour les revendications, une nouvelle politique et un nouveau processus où le Canada ne serait plus appelé à juger les revendications présentées contre lui.

Recommandation 2

Le Canada doit administrer la politique et le processus actuels d'examen des revendications particulières d'une manière juste et équitable envers les Premières Nations requérantes. Dans cette optique, il convient de faire participer les collectivités requérantes à l'évaluation de la revendication, de divulguer la substance des avis juridiques sur lesquels le ministre se fonde pour accepter ou rejeter une revendication et enfin, de faire préciser en détail par le Canada, à l'égard de chaque revendication, l'interprétation qu'il donne à son « obligation légale ».

Recommandation 3

Une enquête est considérée comme véritablement terminée lorsque les parties répondent officiellement, lors d'une rencontre tenue dans la collectivité autochtone visée, au rapport

déposé par la Commission. Cette dernière fait en sorte que cette rencontre ait lieu dans les 90 jours suivant la communication de son rapport. Le gouvernement doit, dans sa réponse, énoncer en détail les motifs pour lesquels il a accepté ou rejeté les recommandations de la Commission et inclure un résumé de toute nouvelle opinion juridique formulée par le ministère de la Justice.

Recommandation 4

Que le Canada et les Premières Nations recourent aux services de médiation de la Commission et à ses mécanismes de résolution des conflits afin de pouvoir régler les revendications de manière efficace et dans un délai raisonnable. Pour que la médiation puisse véritablement être substituée aux tribunaux et aux enquêtes, le Canada doit renoncer aux politiques et aux attitudes limitatives et s'efforcer plutôt de déterminer dans chaque cas si, à la lumière des faits et des questions en cause, la médiation ne serait pas une solution appropriée. En particulier, les conseillers juridiques du gouvernement qui sont chargés des dossiers soumis à la Commission devraient, en règle générale, examiner la revendication, faire des recommandations et négocier un règlement de la même façon qu'ils auraient à le faire s'ils représentaient le gouvernement devant un tribunal.

Recommandation 5

Le Canada doit identifier et examiner toutes les revendications qui avaient été rejetées parce qu'elles étaient fondées sur des événements antérieurs à la Confédération, et en informer toutes les Premières Nations visées. Le principe de l'irrecevabilité de ces revendications a été supprimé en 1991, mais certaines revendications n'ont toujours pas été réexaminées à la suite de ce changement.

Recommandation 6

Le Canada ne devrait pas poser comme condition préalable au règlement d'une revendication particulière, l'extinction pure et simple des droits et titres ancestraux.

Rapport annuel 1995–1996

Recommandation 1

Le Canada et les Premières Nations doivent mettre sur pied un organisme indépendant d'examen des revendications doté des pouvoirs nécessaires pour traiter les revendications légitimes, souvent très anciennes, des Premières Nations à l'égard de questions foncières ou autres.

Recommandation 2

Le Canada devra répondre en temps utile, et dans les formes, à tous les rapports d'enquête, antérieurs, présents et futurs, déposés par la Commission.

Recommandation 3.

Le Canada doit recourir aux services de médiation actuellement offerts par la Commission pour faciliter le règlement des revendications.

Rapport annuel 1996–1997

Recommandation 1

La politique concernant les revendications particulières, laquelle prévoit que le Canada reconnaîtra les revendications qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale » par le gouvernement fédéral envers des bandes indiennes, doit être modifiée de manière à prévoir

que les revendications fondées sur le manquement à l'obligation de fiduciaire tombent sous le coup des obligations légales non respectées.

Recommandation 2

Le Canada et les Premières Nations devraient créer un organisme indépendant d'examen des revendications (OIER) ayant, au sens de la loi, le pouvoir de rendre des décisions exécutoires concernant les obligations légales de la Couronne envers les Premières Nations et la détermination d'une juste indemnisation quand ces obligations n'ont pas été respectées.

Recommandation 3

Modifier et clarifier le mandat de la CRI ainsi que la politique des revendications particulières afin que la CRI recommande des solutions de rechange à la seule indemnisation monétaire consentie quand il y a eu manquement à des obligations légales.

Recommandation 4

La Direction générale des revendications particulières et le ministère de la Justice ont besoin d'autres ressources pour les enquêtes de la CRI.

Recommandation 5

Le MAINC doit modifier la directive stipulant qu'une revendication particulière ne sera examinée que si elle date d'au moins 15 ans.

Rapport annuel 1997–1998

Recommandation 1

Dans ses trois derniers rapports annuels, la Commission a recommandé que le Canada et les Premières Nations créent un organisme indépendant d'examen des revendications habilité à rendre des décisions exécutoires en ce qui a trait aux obligations légales de la Couronne envers les Premières Nations, et à consentir un dédommagement équitable quand il y a eu manquement à ces obligations. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'une des plus importantes initiatives qu'aient lancées le Canada et les Premières Nations.

Recommandation 2

Bien que la Commission ne puisse faire de recommandation plus vigoureuse que celle voulant que le Canada et les Premières Nations créent dans les plus brefs délais un organisme indépendant d'examen des revendications, il est aussi important que les rapports, les recommandations et l'expérience et les connaissances acquises par la Commission actuelle — le fruit de sept années de travail — ne soient pas perdus.

- Premièrement, quand la Commission a publié un rapport et des recommandations auxquels le Canada n'a pas fourni de réponse officielle, nous recommandons que ce dernier s'emploie à le faire avec célérité. De cette façon, le nouvel organisme indépendant pourra commencer avec un nouveau mandat sans devoir s'occuper d'un arriéré d'affaires non réglées.
- Deuxièmement, si nos rapports et nos recommandations restent sans réponse, même après l'entrée en fonction du nouvel organisme, celui-ci devra, à la demande d'une Première Nation, ou s'il le juge à propos, pouvoir adopter ces recommandations. De même, dans les cas où le Canada aura rejeté notre rapport et nos recommandations, il devra être habilité,

une fois la revendication soumise une deuxième fois et étayée de nouveaux éléments de preuve, à adopter ledit rapport et lesdites recommandations, ou autoriser la Première Nation à préparer un nouveau dossier.

Recommandation 3

Convaincus que la médiation devra constituer l'un des piliers du nouvel organisme indépendant, nous recommandons que son mandat englobe la « validation » ou l'acceptation des revendications à des fins de négociation.

Recommandation 4

À notre avis, le Canada doit affecter les ressources humaines et financières nécessaires :

- pour éliminer l'arriéré et faire en sorte que les futures enquêtes soient menées avec célérité et efficacité;
- pour participer efficacement aux efforts de médiation de la Commission, afin de lui permettre de travailler en collaboration avec les ministères fédéraux à résoudre diverses questions liées aux revendications et, plus important encore, à régler celles-ci;
- pour donner suite aux rapports et aux recommandations de la Commission auxquels on n'a pas encore donné de réponse valable.

Recommandation 5

Le Canada, les Premières Nations, la Commission et tout nouvel organisme indépendant d'examen ont pour défi d'établir un processus permettant de définir, de recevoir, d'évaluer et de soupeser les récits oraux dans le respect de la culture et des traditions des Premières Nations, le Canada devant dans tous les cas être assuré que la preuve a été reçue et vérifiée de façon fiable et autorisée. La Commission est consciente que, même si sa démarche est conforme à l'esprit du verdict rendu dans l'affaire *Delgamuukw*, le Canada et les Premières Nations peuvent, en collaboration, s'employer à l'améliorer et à donner plus de poids encore aux témoignages des anciens et d'autres membres importants des collectivités autochtones. Ce devrait être là une des priorités du nouvel organisme qui succédera peut-être à la Commission.

Recommandation 6

Pour faciliter la tâche à la Commission, et permettre au nouvel organisme indépendant de se mettre immédiatement et efficacement au travail, la Commission recommande que les Premières Nations et le Canada établissent ensemble un répertoire regroupant toutes les catégories de revendications.

Rapport annuel 1998–1999

Recommandation 1

La Commission recommande que le Canada prenne les mesures nécessaires pour donner à la Commission des revendications des Indiens le mandat a) d'accepter ou de rejeter les revendications dès le départ, sans qu'il soit nécessaire, comme présentement, qu'elles aient été d'abord rejetées par le Canada; et b) de rendre des décisions concernant l'acceptation ou le rejet des revendications qui soient exécutoires.

Recommandation 2

La Commission recommande que le Canada accroisse immédiatement le niveau de financement dont disposent la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires

indiennes et les Services juridiques du ministère de la Justice de manière à les porter à un niveau correspondant au nombre de revendications particulières en attente de négociation.

Recommandation 3

La Commission recommande que le Canada dresse et publie une liste de toutes les revendications non réglées soumises aux Revendications particulières, ainsi que de toutes les revendications potentielles.

Rapport annuel 1999–2000

Le rapport annuel 1999–2000 reprend les recommandations des rapports annuels de 1991 à 1999 et ne comporte pas de recommandation additionnelle.

Rapport annuel 2000–2001

Recommandation 1

La Commission est satisfaite des avantages tirés des projets pilotes qu'elle préside dans le but d'aider à accélérer le règlement des revendications. La Commission recommande au Canada d'étudier les projets pilotes en vue d'en incorporer les aspects positifs au processus actuel des revendications.

Recommandation 2

La Commission demande au Canada d'utiliser davantage ses services de médiation, lorsque possible, pour parvenir à un règlement des revendications plus rapidement et plus efficacement.

Recommandation 3

Reconnaissant la nécessité de disposer de ressources humaines compétentes et expérimentées selon les besoins en matière de règlement extrajudiciaire des différends, la Commission recommande que le Canada et les Premières Nations amorcent une formation officielle en négociation de leurs négociateurs.

Recommandation 4

La Commission est préoccupée par la somme de temps et de ressources consacrées par le Canada parce qu'il exige que les évaluations foncières et les études sur la perte d'usage soient répétées pour chacune des revendications territoriales. La Commission recommande que soit créée une base de données contenant des renseignements communs, applicables à des revendications similaires, et que l'on élabore un modèle ou une formule permettant d'établir la valeur d'un règlement.

Recommandation 5

La Commission ne peut s'acquitter pleinement de son mandat que si les deux parties à une revendication participent dans toute la mesure voulue. La Commission est préoccupée par le fait qu'il arrive de plus en plus souvent que le Canada soit absent des enquêtes sur les revendications et lui demande de s'engager à participer activement au processus de règlement des revendications.

Rapport annuel 2001–2002

La Commission recommande que le Canada clarifie le mandat de la Division du financement de la recherche du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour faire en sorte :

(i) que des critères de financement clairs et précis soient établis et communiqués aux Premières Nations;

(ii)que les Premières Nations soient traitées avec équité lorsqu'elles demandent des fonds pour mener des recherches

(iii) que lorsque les Premières Nations se voient refuser du financement, à quelque étape que ce soit du processus, la Division du financement de la recherche fournisse des motifs écrits expliquant clairement comment les lignes directrices exposant les critères de financement ont été appliquées.

Rapport annuel 2002–2003

La Commission recommande donc que le gouvernement du Canada applique les huit principes suivants dans la création d'un nouvel organisme indépendant d'examen des revendications :

- Le nouvel organisme doit être indépendant. L'indépendance réelle réside dans un organisme qui soit autonome et ne dépende pas d'une intervention extérieure, comme le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien ou le ministre, pour valider ses travaux. Cette indépendance peut être accrue par des consultations au moment de procéder aux nominations au sein du nouvel organisme.
- Le nouvel organisme doit être habilité à rendre des décisions exécutoires. Il s'agit d'une condition nécessaire à un processus juste et équitable. Il est impératif que ce pouvoir s'applique non seulement au bien-fondé de la revendication mais aussi à la participation des intéressés au processus.
- Le nouvel organisme doit constituer pour les parties visées une solution de rechange viable aux tribunaux. Toutes les parties doivent le considérer comme un moyen efficient, expéditif et définitif.
- Le nouvel organisme doit reconnaître et maintenir le droit des Premières Nations de faire le récit oral de leur histoire, ce qui constitue une source valide et importante d'information sur la revendication.
- Le nouvel organisme doit prévoir des mécanismes pour le règlement extrajudiciaire des différends.
- Le nouvel organisme doit permettre l'accès à la justice. La Première Nation doit disposer d'un accès raisonnable au processus d'examen des revendications afin de s'assurer qu'il y a justice et apparence de justice. Les limites dans les ressources dans le projet de loi — le plafond sur les règlements, par exemple — ainsi que les « limites prescrites » au financement de la recherche peuvent nuire à l'accès à la justice.
- Le nouvel organisme doit permettre l'accès à l'information. La pleine et entière participation au processus d'examen des revendications présume que les parties auront un accès égal à la preuve, y compris aux éléments contenus dans les dossiers du gouvernement.
- Le nouvel organisme doit garantir la primauté du rapport de fiduciaire entre les Premières Nations et la Couronne fédérale. Nous sommes préoccupés par le fait que ce principe constitutionnel risque d'être compromis par le transfert de certains éléments des revendications aux gouvernements provinciaux, ce qui aurait pour effet de diminuer la responsabilité fédérale.

Rapport annuel 2003–2004

La Commission recommande donc, en cas de désaccord avec la Commission lorsque celle-ci présume avoir compétence, que le Canada s'adresse à la Commission pour contester son mandat, après quoi il lui sera possible de demander un examen judiciaire à la Cour fédérale. La Commission recommande en outre que le Canada ne refuse pas un traitement équitable à la Première Nation requérante en déclinant tout simplement de financer la revendication qu'elle a présentée.

Rapport annuel 2004–2005

Recommandation 1

La Commission recommande donc que le Canada veille à ce que suffisamment de ressources humaines soient affectées à la Direction générale des revendications particulières des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministère de la Justice pour éliminer le retard dans l'examen des revendications particulières et permettre que les enquêtes futures procèdent dans les délais prescrits et de manière efficace.

Recommandation 2

La Commission recommande en outre, dans le but d'atténuer l'incertitude parmi les Premières Nations requérantes et les requérantes éventuelles, et dans le but de créer un climat de stabilité pour le règlement des revendications particulières, que toutes les parties visées donnent la priorité aux discussions en cours afin qu'une décision puisse être prise rapidement concernant la proclamation de la Loi sur le règlement des revendications particulières et afin d'assurer une transition harmonieuse de la Commission au nouveau Centre.

Rapport annuel 2005–2006

Recommandation 1

La Commission recommande que le gouvernement fédéral accorde la priorité à la création d'un tribunal indépendant aux fins du règlement des revendications particulières, en consultation avec les Premières Nations. Le gouvernement fédéral devrait prendre toutes les mesures législatives requises à cet égard.

Recommandation 2

La Commission recommande que le ministre encourage le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à utiliser les services de médiation et de facilitation de la CRI à toutes les étapes du processus de règlement des revendications particulières.

Rapport annuel 2006–2007

Recommandation 1

La Commission recommande de regrouper les revendications afin d'appliquer les précédents et les principes qui ont été établis au cours de 30 années de règlement de dossiers.

Recommandation 2

La Commission recommande une plus grande utilisation de ses services de médiation, non seulement pour les revendications acceptées en cours de négociation, mais aussi pour les autres revendications, quelle que soit l'étape du processus.

Recommandation 3

La Commission recommande l'affectation de ressources supplémentaires – afin que les Premières Nations puissent effectuer des recherches, préparer leurs revendications et négocier les revendications acceptées, afin que les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de la Justice puissent traiter plus rapidement les revendications qui leur sont présentées et afin que la Commission puisse exécuter son mandat en ce qui a trait aux enquêtes et aux médiations.

Recommandation 4

La Commission recommande que le gouvernement nomme deux nouveaux commissaires pour faire en sorte que la CRI dispose d'un effectif complet de commissaires.

Rapport annuel 2007–2008

Recommandation 1

La Commission a recommandé par le passé une utilisation accrue de ses services de médiation, non seulement pour les revendications qui ont été reçues et en processus de négociation, mais aussi pour les revendications à quelque étape que ce soit du processus.

Recommandation 2

La Commission a recommandé par le passé de regrouper les revendications de nature semblable à des fins de négociation ou de révision.

Recommandation 3

La Commission réitère sa recommandation d'accorder un financement adéquat à la recherche. Elle recommande de plus que le rapport entre les niveaux de financement et les résultats soit analysé chaque année.

Recommandation 4

La Commission recommande que les dossiers pertinents puissent être consultés dans les débuts du processus de réclamation ou de préparation des représentations devant le nouveau Tribunal.

Recommandation 5

La Commission recommande que le nouveau Tribunal adopte des procédures de communication et d'interrogatoire préalables.

Recommandation 6

La Commission recommande de déployer des efforts particuliers pour enregistrer et utiliser les preuves orales provenant des Premières Nations dont les traditions sont fondées sur des contes et la transmission orale de l'histoire.

Rapport annuel 2008–2009

Comme la Commission a terminé ses travaux à la fin de cette année, nous avons formulé nos recommandations dans le présent Rapport final (voir page 64), plutôt que dans le rapport annuel 2008–2009.

Annexe F – Publications de la CRI

1. Renseignements généraux

- Guide d'information de la Commission des revendications des Indiens, avril 2005

2. Les faits sur les revendications

- « Qu'est-ce que la Commission des revendications des Indiens? », 2005
- « Qu'entend-on par revendication territoriale des Indiens? », 2005
- « Qu'est-ce que l'histoire orale? », 2005
- « Qu'est-ce qu'une revendication de cession? », 2005
- « Qu'est-ce qu'une revendication de droits fonciers issus de traité? », 2005
- « Qu'est-ce qu'un traité? » 2005

3. Bulletins de la Commission des revendications particulières des Indiens

- Jalons, « Message de la présidente à l'occasion du 15e anniversaire de la CRI », vol. 11, nº 2, juin 2007
- Jalons, « Ottawa devrait négocier avec deux bandes indiennes de la Saskatchewan », vol. 11, nº 1, juillet 2005
- Jalons, « Esquisse du processus d'enquête sur les revendications : comment fonctionne la CRI », vol. 10, no 4, février 2005
- Jalons, « La CRI depuis 13 ans », vol 10, nº 3, novembre 2004
- Jalons, « Rapport de médiation de la CRI sur la revendication de Thunderchild », vol. 10, nº 2, juillet 2004
- Jalons, « La colonie de File Hills : Un manquement au traité, à la *Loi sur les Indiens* et à l'obligation de fiduciaire du Canada », vol. 10, nº 1, mai 2004
- Jalons, « Le Service de médiation de la CRI : viser la réussite dans le règlement des revendications », vol. 9, nº 4, Hiver 2004
- Jalons, « Le Parlement adopte le projet de loi C-6 », vol. 9, nº 3, Automne 2003
- Jalons, « La revendication sur l'achat de Toronto acceptée aux fins de négociation », vol. 9, nº 2, Été 2003
- Jalons, « Le système de financement de la recherche doit être amélioré, selon le *Rapport annuel* », vol. 9, nº 1, Printemps 2003
- Jalons, « La Première Nation de Kahkewistahaw règle sa revendication sur la cession de 1907 », vol. 8, nº 4, Hiver 2003
- Jalons, « La CRI exhorte les députés à respecter certains principes de base dans la création du nouvel organisme d'examen des revendications », vol. 8, nº 3, Automne 2002
- Jalons, « Cold Lake : conclusion heureuse de la première enquête de la CRI », vol. 8, nº 2, Été 2002
- Jalons, « La Commission des revendications des Indiens publie son Rapport annuel 2000-2001 », vol. 8, nº 1, Printemps 2002

- Jalons, « Histoire orale – la CRI fait œuvre de pionnier », vol. 7, n° 4, Hiver 2002
- Jalons, « Phil Fontaine à la tête de la CRI », vol. 7, n° 3, Automne 2001
- Jalons, « Numéro spécial: Message des Commissaires à l'occasion du 10e anniversaire de la CRI », vol. 7, n° 2, Été 2001
- Jalons, « Rapport annuel: Le système d'examen des revendications demeure dans l'impasse », vol. 7, n° 1, Printemps 2001
- Jalons, « Mettre fin à l'impasse dans les revendications – Publication du rapport annuel de 1998-1999 de la CRI », Printemps 2000
- Jalons, « La Commission demande au gouvernement de rétablir les liens entre la bande de Carry the Kettle et les Collines du Cyprès », Automne 2000
- Jalons, « À l'écoute des anciens : Incidence de l'histoire et de la tradition orales sur les enquêtes de la Commission », Hiver 2000
- Jalons, « Nomination de Sheila G. Purdy à la commission », Printemps 1999
- Jalons, « Projet pilote de la Première Nation de Fort William : Amorcer un mouvement », Automne 1999
- Jalons, « La Commission des revendications des Indiens publie son rapport annuel », Printemps 1998
- Jalons, « Vers un meilleur processus de règlement: Le dialogue ouvert est essentiel à la résolution des revendications », Été 1998
- « Bulletin sur le projet pilote des Michipicoten – Une recherche face à face », Automne 1998
- « Bulletin sur le projet pilote des Michipicoten – Adoption d'une nouvelle approche commune pour les revendications particulières », Été 1997
- Jalons, « Année importante pour la Commission des revendications des Indiens », Été 1997
- « Bulletin sur le projet pilote des Michipicoten – Historique des collectivités : partager notre passé », Automne 1997
- Jalons, « Édition spéciale sur l'enquête de la zone d'armes aériennes de Primrose Lake », édition spéciale, 1995
- Jalons, Été 1995
- Revendications Territoriales, « C'est le printemps! On se sent renaître, tout redevient possible! », Printemps 1995
- Revendications Territoriales, [T] Co-présidents continuent la tradition d'impartialité, Été 1994
- Revendications Territoriales, Automne 1994

4. Rapports sur les médiations et enquêtes de la CRPI

1. Agence de Fort Pelly relative aux terres à foin- médiation (mars 2008)
2. Agence de Touchwood : mauvaise gestion (1920–1924)- médiation (août 2005)
3. Bande de Betsiamites : enquêtes sur la route 138 et sur le pont de la rivière Betsiamites (mars 2005)
4. Bande de Sumas : enquête sur l'emprise ferroviaire traversant la réserve indienne 6 (février 1997)

5. Bande de Sumas : enquête sur la cession de la réserve RI 7 de 1919 (août 1997)
6. Bande des Mamaleleqalas Qwe'Qwa'Sot' Enox : enquête sur les demandes présentées à la Commission McKenna-McBride (mars 1997)
7. Bande indienne de Homalco : enquête sur les réserves indiennes 6 et 6A d'Aupe (décembre 1995)
8. Bande indienne de Lac La Ronge : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 1996)
9. Bande indienne de Lax Kw'alaams : enquête sur la réserve indienne 2 de Tsimpsean (juin 1994)
10. Bande indienne de Lower Similkameen : enquête sur le droit de passage consenti à la Victoria, Vancouver and Eastern Railway (février 2008)
11. Bande indienne de Nadleh Whut'en : enquête sur l'école de Lejac (décembre 2008)
12. Bandes indiennes de Neskonlith, Adams Lake et Little Shuswap : enquête sur la réserve de Douglas (juin 2008)
13. Conseil tripartite des Chippewas (Première Nation de Beausoleil, Première Nation des Chippewas de Georgina Island, Première Nation des Chippewas de Mnjikaning [Rama]) : enquête sur la cession de la réserve de Coldwater-Narrows (mars 2003).
14. Conseil tripartite des Chippewas (Première Nation de Beausoleil, Première Nation des Chippewas de Georgina Island, Première Nation des Chippewas de Mnjikaning [Rama]) : enquête sur le traité Collins (mars 1998)
15. Denesulines d'Athabasca (Premières Nations du Fond du Lac, de Black Lake, et de Hatchet Lake): enquête sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité (décembre 1993)
16. Denesules d'Athabasca (Premières Nations du Fond du Lac, de Black Lake, et de Hatchet Lake : enquete sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité- Rapport spécial (novembre 1995)
17. Friends of the Michel Society : enquête sur l'émancipation de 1958 (mars 1998)
18. Nation crie de Bigstone : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 2000)
19. Nation crie de Cumberland House : enquête sur la réserve indienne 100A (mars 2005)
20. Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 98 de Chakastaypasin (mars 2005)
21. Nation crie de James Smith : enquête sur la réserve indienne 100A (mars 2005)
22. Nation crie de James Smith : enquête sur les droits fonciers issus de traité – rapport sur la question 9 : la fusion (mars 2005)
23. Nation crie de James Smith : enquête sur les droits fonciers issus de traité (février 2007)
24. Nation crie de Lucky Man : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 1997)
25. Nation crie de Lucky Man : enquête sur les droits fonciers issus de traité –Phase II (février 2008)
26. Nation crie d'Opaskwayak : enquête relative aux rues et aux ruelles (février 2007)
27. Nation dakota de Standing Buffalo : inondations – médiation (mars 2004)
28. Nation Mik'maq de Metepenegiag : relative au lot Hosford et à la réserve indienne 7 de Red Bank (mai 2008)
29. Nations cries de Red Earth et de Shoal Lake : enquête sur la qualité des terres (décembre 2008)

30. Première Nation anishinabée de Roseau River : droits fonciers issus de traité – médiation (mars 1996)
31. Première Nation anishinabée de Roseau River : enquête sur l'aide médicale (février 2001)
32. Première Nation anishinabée de Roseau River : enquête sur la cession de 1903 (septembre 2007)
33. Première nation de Gordon : droits fonciers issus de traité- médiation (mai 2008)
34. Première Nation crie de Mikisew : enquête sur les avantages économiques conférés par le Traité (mars 1997)
35. Première Nation de Paul : enquête sur le lotissement urbain de Kapasiwin (février 2007)
36. Première Nation de Sakimay : enquête sur les droits fonciers issus de traité (février 2007)
37. Pemière Nation de Saulteau : enquête relative aux droits issus fonciers issus de traités et aux terres individuelles (avril 2007)
38. Première Nation des Chipewyans d'Athabasca : enquête sur le barrage W.A.C. Bennett et les dommages causés à la réserve indienne 201 287 Première Nation des Chippewas de Kettle et Stony Point : enquête sur la cession de 1927 (mars 1997)
39. Première Nation des Chippewas de la Thames : défalcation de Clench – médiation (août 2005)
40. Première Nation des Chippewas de la Thames : enquête sur la défalcation de Clench (mars 2002)
41. Première Nation des Chippewas de la Thames : enquête sur les terres de Muncey (décembre 1994)
42. Première Nation d'Eel River Bar : enquête sur le barrage d'Eel River (décembre 1997)
43. Première Nation d'Esketemc : enquête sur les réserves indiennes 15, 17 et 18 (novembre 2001)
44. Première Nation d'Esketemc : enquête sur la préemption du pré de Wright (juin 2008)
45. Première Nation dakota de Canupawakpa : enquête sur la cession des collines Turtle (juillet 2003)
46. Première Nation d'Alexis : enquête sur les emprises accordées à TransAlta Utilities (mars 2003)
47. Première Nation de Fort McKay : enquête sur les droits fonciers issus de traité (décembre 1995)
48. Première Nation de 'Namgis : enquête sur l'île Cormorant (mars 1996)
49. Première Nation de 'Namgis : enquête sur les demandes présentées à la Commission McKenna-McBride (février 1997)
50. Première Nation de Carry the Kettle : enquête sur les collines du Cyprès (juillet 2000)
51. Première Nation de Carry the Kettle : enquête sur la cession de 1905 (décembre 2008)
52. Première Nation de Cowessess : enquête sur la cession de 1907 (mars 2001)
53. Première Nation de Cowessess : enquête sur la cession de 1907-Phase II (juillet 2006)
54. Première Nation de Duncan : enquête sur la cession de 1928
55. Première Nation de Fishing Lake : cession de 1907 – médiation (mars 2002)
56. Première Nation de Fishing Lake : enquête sur la cession de 1907 179 Première Nation de Fort McKay : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 1997)
57. Première Nation de Gambler : enquête sur les droits fonciers issus de traité (octobre 1998)
58. Première Nation de Kahkewistahaw : cession de terres de réserve en 1907 – médiation (janvier 2003)

59. Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession des terres de réserve en 1907 (février 1997)
60. Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur les droits fonciers issus de traité (novembre 1996)
61. Première Nation de Kawacatoose : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 1996)
62. Première Nation de Keeseekoowenin : revendication de 1906 – médiation (août 2005)
63. Première Nation de Key : enquête sur la cession de 1909 (mars 2000)
64. Première Nation de Long Plain : enquête sur la perte d'usage (mars 2000)
65. Première Nation de Michipicoten : politique pilote sur les frontières- médiation (octobre 2008)
66. Première Nation de Mistawasis : enquête sur les cessions de 1911, 1917 et 1919 (mars 2002)
67. Première Nation de Moose Deer Point : enquête sur les droits des Pottawatomis (mars 1999)
68. Première Nation de Moosomin : cession de terres de réserve en 1909 – médiation (mars 2004)
69. Première Nation de Moosomin : enquête sur la cession de terres de réserve en 1909 (mars 1997)
70. Première Nation de Muskody- droits fonciers issus de traité- médiation (avril 2008)
71. Première Nation de Muskowekwan : enquête sur les cessions de 1910 et de 1920 (novembre 2008)
72. Première Nation de Nak'azdli : enquête sur la réserve indienne 5d'Aht-Len-Jees (mars 1996)
73. Première Nation de Nekaneet : enquête sur les avantages agricoles et autres prévus au Traité 4 (mars 1999)
74. Première Nation de Peepeekisis : enquête sur la colonie de File Hills (mars 2004)
75. Première Nation de Peguis : enquête sur les droits fonciers issus de traité (mars 2001)
76. Première Nation de Sturgeon Lake : enquête sur le bail agricole au holding Red (mars 1998)
77. Première Nation de Sturgeon Lake : droits fonciers issus de traité- médiation (mai 2008)
78. Première Nation de Sturgeon Lake : enquête sur la cession de 1913 (décembre 2008)
79. Première Nation de Thunderchild : cession de 1908 – médiation (mars 2004)
80. Première Nation de Walpole Island : enquête sur l'île Boblo (mars 2000)
81. Première Nation de Williams Lake : enquête sur le site du village (mars 2006)
82. Première Nation des Chippewyans d'Athabasca : enquête sur le barrage W.A.C. Bennett et dommages causés à la RI 201 (mars 1999)
83. Première Nation des Mississaugas de la New Credit : enquête sur l'achat de Toronto (juin 2003)
84. Première Nation des Tlingits de Taku River : enquête sur la revendication particulière de Wenah (mars 2006)
85. Première Nation de Blueberry River et Première Nation de Doig River : enquête relative au droit de passage sur la RI 172 (mars 2006)
86. Première Nation de Kluane : enquête sur le parc national de Kluane et la réserve faunique de Kluane (février 2007)
87. Première Nation micmaque de Gesgapegiag : enquête sur l'île du Cheval (décembre 1994)
88. Première Nation ojibway de Sandy Bay : enquête sur les droits fonciers issus de traité (février 2007)

89. Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake : enquêtes sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake (août 1993)
90. Premières Nations de Joseph Bighead, de Buffalo River, de Waterhen Lake et de Flying Dust : enquêtes sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake II (septembre 1995)
91. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace) : enquête sur les inondations (février 1998)
92. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) : inondations – médiation (décembre 2005)
93. Tribu des Blood/Kainaiwa : enquête sur les revendications groupées (mars 2007)
94. Tribu des Blood/Kainaiwa : cession consentie à Akers en 1889 – médiation (août 2005)
95. Tribu des Blood/Kainaiwa : enquête sur la cession consentie à Akers en 1889 (juin 1999)
96. Young Chipeewayan : enquête sur la réserve indienne 107 de Stoney Knoll 35 (décembre 1994)

5. Rapports annuels

1. Rapport annuel 2008–2009
2. Rapport annuel 2007–2008
3. Rapport annuel 2006–2007
4. Rapport annuel 2005–2006
5. Rapport annuel 2004–2005
6. Rapport annuel 2003–2004
7. Rapport annuel 2002–2003
8. Rapport annuel 2001–2002
9. Rapport annuel 2000–2001
10. Rapport annuel 1999–2000
11. Rapport annuel 1998–1999
12. Rapport annuel 1997–1998
13. Rapport annuel 1996–1997
14. Rapport annuel 1995–1996
15. Rapport annuel 1994–1995
16. Rapports annuels 1991–1992 à 1993–1994

6. Actes de la CRI : rapports d'enquête et de médiation

ACRI 1 [1994]

- Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake (Polygone de tir aérien de Primrose Lake) (17 août 1993)
- Décision provisoire : Enquête sur les droits de chasse et de pêche conférés par traité et revendiqués par les Denesulines d'Athabasca (21 décembre 1993)

- Documents reliés aux revendications particulières
- Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières
- Comité des Chefs sur les revendications – Présentation des Premières Nations (14 décembre 1990)
- Réponse du Comité des Chefs sur les revendications aux initiatives présentées par le ministre Siddon le 31 janvier 1991 (21 mars 1991)

ACRI 2 [1995] (Numéro spécial sur la réforme du processus des revendications territoriales)

- Commission des revendications des Indiens, Un processus juste et équitable : Document de travail sur la réforme du processus des revendications territoriales.
- Arthur Durocher, La réforme du processus des revendications territoriales.
- Mary Ellen Turpel, Pour un mécanisme de règlement des revendications territoriales juste, indépendant, rapide et transparent.
- Groupe de travail mixte du gouvernement fédéral et de l'Assemblée des Premières Nations, Projet de recommandations par une partie neutre, 25 juin 1993.
- Commission sur les Indiens de l'Ontario, Document de travail traitant des revendications territoriales des Premières Nations, 24 septembre 1990.

ACRI 3 [1995]

- Enquête concernant les Denesulines d'Athabasca, Revendication soumise par les Premières Nations de Fond-du-Lac, de Lac-la-Hache et du lac Noir (21 décembre 1993).
- Enquête concernant la bande Lax Kw'alaams, Revendication soumise par la bande Lax Kw'alaams (29 juin 1994).
- Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan, Revendication à l'égard de la réserve indienne no 107 de Stoney Knoll (décembre 1994).
- Enquête relative aux Micmacs de Gesgapegiag, Revendication à l'égard de l'île du Cheval (décembre 1994).
- Enquête relative aux Chippewas de la Thames, Revendication territoriale de Muncey (décembre 1994).
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aux rapports d'enquête suivants : Enquête concernant Canoe Lake et Cold Lake (Polygone de tir aérien de Primrose Lake, 2 mars 1995); Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan (23 février 1995); Enquête relative aux Micmacs de Gesgapegiag (1er mars 1995); Enquête relative aux Chippewas de la Thames (1er mars 1995).

ACRI 4 [1996]

- Enquête relative à la revendication soumise par la bande de Sumas de la réserve numéro 6 au sujet de l'emprise de chemin de fer (février 1995).
- Polygone de tir aérien de Primrose Lake II, Rapport d'enquête : Joseph Bighead / Buffalo River / Waterhen Lake / Flying Dust (septembre 1995).

- Enquête sur les réserves nos 6 et 6A d'Aupe, Bande d'Homalco (décembre 1995).
- Rapport spécial sur les Denesulinés d'Athabasca concernant les droits de chasse et de pêche conférés par traités aux Premières Nations de Fond-du-Lac, du lac Noir et de Lac-la-Hache (30 novembre 1995).
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au rapport spécial sur les Denesulinés d'Athabasca (17 janvier 1996), ainsi qu'au rapport d'enquête sur la revendication soumise par la bande de Sumas (20 décembre 1995).

ACRI 5 [1996] (Numéro spécial sur les droits fonciers issus de traités)

- Rapports : Enquête sur les droits fonciers issus de traité, Première Nation de Fort McKay (décembre 1995).
- Enquête sur les droits fonciers issus de traité, Première Nation de Kawacatoose (mars 1996).
- Enquête sur les droits fonciers issus de traité de la bande indienne de Lac la Ronge (mars 1996).
- Donna Gordon, Les droits fonciers issus de traité. Historique (décembre 1995).
- Réponse du gouvernement du Canada au rapport d'enquête sur les droits fonciers issus de traitéde la Première Nation de Fort McKay (décembre 1995).

ACRI 6 [1998]

- Rapport sur la revendication de droits fonciers issus d'un traité présentée par la Première Nation anishinabe de Roseau River (Médiation, mars 1996).
- Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw (novembre 2006).
- Enquête sur la revendication de droits fonciers issus de traité de la Nation crie de Lucky Man (mars 1997).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation crie de Mikisew (mars 1997).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907 (mars 1997).

ACRI 7 [1998]

- Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'Île Cormorant (mars 1996).
- Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Nak'azdli à l'égard de la réserve indienne n° 5 d'Aht-Len-Jees (mars 1996)
- Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride (février 1997).
- Enquête sur la revendication de la Bande des Mamaleleqalas Qwe'Qwa'Sot'Enox à l'égard des demandes présentées à la Commission McKenna-McBride (mars 1997)

ACRI 8 [1998]

- Première Nation de Kahkewistahaw, Enquête sur la cession de terres de réserve en 1907 (février 1997).
- Première Nation de Moosomin, Enquête concernant les terres cédées en 1909 (mars 1997)
- Première Nation des Chippewas de Kettle et Stoney Point, Enquête relativement à la cession de 1927 (mars 1997).
- Bande indienne de Sumas, Cession de 1919 de la réserve indienne n° 7 (août 1997).
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aux rapports d'enquête suivants : Droits fonciers issus de traité de la Nation crie de Lucky Man (22 mai 1997), Cession des terres de réserve de Kahkewistahaw en 1907 (18 décembre 1997), Cession des terres de réserve de Moosomin en 1909 (18 décembre 1997), Revendication de la bande indienne d'Homalco (18 décembre 1997) et Revendication de la bande indienne d'Homalco, et Cession de la réserve n° 7 de Sumas en 1919 (21 janvier 1998).

ACRI 9 [1998]

- Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage d'Eel River (décembre 1997).
- Enquête sur la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority concernant l'inondation subie. Première Nation de Muscowpetung / Première Nation de Pasqua / Première Nation de Standing Buffalo / Première Nation de Sakimay / Première Nation de Cowessess / Première Nation d'Ochapowace (février 1998).

ACRI 10 [1998]

- Enquête sur la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant la location de terres agricoles (mars 1998).
- Enquête sur la revendication du conseil tripartite des Chippewas concernant le Traité Collins, Première Nation des Chippewas de Beausoleil / Première Nation des Chippewas de Georgina Island / Première Nation des Chippewas de Rama (mars 1998).
- Enquête sur la revendication du groupe de Michel concernant l'émancipation de 1958 (mars 1998).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve no 201(mars 1998).
- Réponse de la ministre des Affaires indiennes et du Nord aux enquêtes sur les revendications concernant les droits issus de traité de la Première Nation de Fort McKay (28 avril 1998) et de la Première Nation de Kawacatoose (28 avril 1998).

ACRI 11 [1999]

- Enquête sur les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Gambler (octobre 1998).
- Enquête sur les avantages agricoles et autres de la Première Nation de Nekaneet en vertu du Traité 4 (mars 1999)
- Enquête sur les droits des Pottawatomis de la Première Nation de Moose Deer Point (mars 1999)

- Réponses de la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Gambler et aux Premières Nations de Muscowpetung, de Pasqua, de Standing Buffalo, de Sakimay, de Cowessess et d'Ochapowace concernant l'enquête sur la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority pour l'inondation de leurs terres (3 décembre 1998).

ACRI 12 [2000]

- Enquête sur la revendication de la tribu des Blood / Kanaiwa, Cession consentie à Akers en 1889 (juin 1999).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan, Cession de 1928 (septembre 1999).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, Perte d'usage (février 2000).
- Enquête sur la revendication de la Nation crie de Bigstone, Droits fonciers issus de traité (mars 2000).
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur les demandes présentées par la bande des Mamalelequalas Qwe'Qwa'Sot'Enox à la Commission McKenna-McBride, et à l'enquête sur les demandes présentées par la Première Nation de 'Namgis à la Commission McKenna-McBride (8 décembre 1999).

ACRI 13 [2000]

- Première Nation de Key, Enquête sur la cession de 1909 (mars 2000). Première Nation de Walpole Island, Enquête sur l'île Boblo. Première Nation de Carry the Kettle, Enquête sur les collines du Cyprès. Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la revendication pour perte d'usage de la Première Nation de Long Plain
- Première Nation de Walpole Island, Enquête sur l'île Boblo (mars 2000).
- Première Nation de Carry the Kettle, Enquête sur les collines du Cyprès (juillet 2000)
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la revendication pour perte d'usage de la Première Nation de Long Plain (21 août 2000)

ACRI 14 [2001]

- Enquête sur la Première Nation anishinabée de Roseau River, Revendication relative à l'aide médicale (février 2001).
- Enquête sur la Première Nation de Peguis, Revendication relative à la cession de 1907 (mars 2001).
- Revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de 1907 (mars 2001)
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la Première Nation de Moose Deer Point concernant les droits des Pottawatomis (29 mars 2001), à l'enquête sur la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca -- revendication relative au barrage WAC Bennett et aux dommages à la réserve indienne no 201 (2 avril 2001), à l'enquête sur la Première Nation de 'Namgis – île Cormorant (11 mai 2001), et à l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928 (13 juin 2001).

ACRI 15 [2002]

- Enquête sur la Première Nation d'Esketemc, revendication relative aux réserves indiennes 15, 17 et 18 (décembre 2001).
- Première Nation de Fishing Lake, revendication relative à la cession de 1907 (Médiation) (mars 2002).
- Enquête sur la Première Nation des Chippewas de la Thames, revendication relative à la défalcation de Clench (mars 2002).
- Enquête sur la Première Nation de Mistawasis, cessions de 1911, 1917 et 1919 (mars 2002).
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Carry the Kettle relative aux collines du Cyprès (5 janvier 2001), à l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de 1907 (27 mars 2002), et aux enquêtes concernant la Première Nation de Flying Dust, la Première Nation de Waterhen Lake, la Nation dénée de Buffalo River, la Nation crie de Big Island Lake (Joseph Bighead) relativement au polygone de tir aérien de Primrose Lake II (27 mars 2002).

ACRI 16 [2003] (Numéro spécial sur les décisions provisoires)

- Décisions relatives aux objections du Canada :
  - Enquête sur les droits de chasse et de pêche conférés par traité et revendiqués par les Dénésulés d'Athabasca (7 mai 1993).
  - Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge : revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école (7 mai 1995).
  - Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew : Revendications sur les droits fonciers issus de traité (18 novembre 1996).
  - Enquête sur la Première Nation de Walpole Island relative à l'île Boblo (21 septembre 1998).
  - Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay relative aux droits fonciers issus de traité (28 juin 1999).
  - Enquête sur la Première Nation d'Alexis, relative aux emprises de la TransAlta Utilities (27 avril 2000).
  - Enquêtes sur la Nation crie de James Smith, relatives aux droits fonciers issus de traité et à la RI 100A de Cumberland (2 mai 2000).
  - Enquête sur la Première Nation de Kluane, relative au parc national de Kluane et à la réserve faunique de Kluane (décembre 2000).
  - Enquête sur la Première Nation de Peepeekisis, relative à la colonie des File Hills (novembre 2001).
- Décisions sur les objections des Premières Nations :
  - Enquête sur la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession de la montagne Turtle (novembre 2001).
  - Enquête sur la Nation crie de James Smith relative à la RI 98 de réserve Chakastaypasin et à l'intervention des autres bandes hôtes (novembre 2002).

ACRI 17 [2004]

- Revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw, relative à la cession de 1907 (médiation) (janvier 2003).
- Première Nation d'Alexis, Enquête sur la revendication relative aux emprises accordées à TransAlta Utilities (mars 2003).
- Enquête sur la revendication du Conseil tripartite des Chippewas. Première Nation de Beausoleil. Première Nation des Chippewas de Georgina Island. Première Nation des Chippewas de Mnjikaning (Rama), concernant la cession de la réserve de Coldwater-Narrows (mars 2003).
- Enquête sur la Première Nation des Mississiguas de la New Credit, revendication relative à l'achat de Toronto (juin 2003).
- Enquête sur la revendication de la Première Nation Dakota de Canupawakpa, relative à la cession des collines Turtleb (juillet 2003).
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la bande indienne de Lax Kw'alaams (31 décembre 2001), à l'enquête sur la revendication du groupe de Michel concernant l'émancipation de 1958 (2 octobre 2002) et à l'enquête sur la revendication de la Première Nation anishinabee de Roseau River concernant à l'aide médicale (17 septembre 2003).

ACRI 18 [2007]

- Nation Dakota de Standing Buffalo, Revendication relative à l'inondation de ses terres (Médiation) (mars 2004).
- Première Nation de Peepeekisis Enquête relative à la colonie de File Hills (mars 2004).
- Première Nation de Moosomin Revendication relative à la cession des terres de 1909 (Médiation) (mars 2004).
- Première Nation de Thunderchild Revendication relative à la cession des terres de 1908 (Médiation) (mars 2004).
- Bande de Betsiamites Enquête relative à la route 138 et au pont de la rivière Betsiamites (mars 2005).
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur la revendication de la Friends of the Michel Society concernant l'émancipation de 1958 (2 octobre 2002); Enquête sur la revendication de la Première Nation anishinabee de Roseau River concernant l'aide médicale (17 septembre 2003); Enquête relative aux réserves 15, 17 et 18 de la Première Nation Esketemc; Enquête relative à l'emprise du chemin de fer de la réserve 6 de la bande Sumas (16 juin 2005); Enquête relative à la perte d'usage de la Première Nation Long Plain (23 novembre 2005), Enquête sur la revendication de la Première Nation de Peepeekisis relative à la colonie de File Hills (13 juin 2006) et Enquête sur la revendication de la Première Nation Dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle (7 juin 2007).

ACRI 19 [2008] (Numéro spécial sur les sommaires des rapports)

- Index des mots clés
- Sommaires des rapports

ACRI 20 [2008]

- Nation crie James Smith – Enquête relative à la RI 100A (mars 2005)
- Nation crie Cumberland House – Enquête relative à la RI 100A (mars 2005)
- Nation crie James Smith – Enquête relative à la RI 98 Chakastaypasin (mars 2005)
- Nation crie James Smith – Enquête relative aux droits fonciers issus de traité – rapport sur la question 9: la fusion (mars 2005)
- Nation crie James Smith – Enquête relative aux droits fonciers issus de traité (février 2007)

ACRI 21 [2008]

- Tribu des Blood/Kainaiwa – Revendication relative à la cession Akers (médiation) (août 2005)
- Première Nation des Chippewas de la Thames – Revendication relative à la défalcation de Clench (médiation) (août 2005)
- Première Nation de Keeseekoowenin – Revendications territoriales de 1906 (médiation) (août 2005)
- Agence de Touchwood – Revendication relative à la mauvaise gestion (1920-1924) (Médiation) (août 2005)
- Qu'Appelle Valley Indian Development Authority – Revendication au sujet des inondations (Médiation) (décembre 2005)
- Première Nation des Tlingits de Taku River – Enquête sur la revendication particulière de Wenah (mars 2006)
- Première Nation de Blueberry River et Première Nation de Doig River – Enquête relative au droit de passage sur la RI 172 (mars 2006)
- Bande indienne de Williams Lake – Enquête sur les villages (mars 2006)
- Bande Première Nation de Cowessess – Phase II de l'enquête relative à la cession de 1907 (juillet 2006)
- Première Nation de Kluane – Enquête relative au parc national de Kluane et à la réserve faunique de Kluane (février 2007)
- Réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au rapport d'enquête sur la cession de 1907, Phase II de la Première Nation de Cowessess (12 décembre 2007), et au rapport d'enquête sur les villages de la Première Nation de Williams Lake (4 octobre 2007)

ACRI 22 [2009]

- Première Nation de Sakimay – Enquête sur les droits fonciers issus de traité (février 2007)
- Nation crie d'Opaskwayak – Enquête relative aux rues et aux ruelles (février 2007).
- Première Nation de Paul – Enquête sur le lotissement urbain de Kapasiwin (février 2007)
- Tribu des Blood/Kainaiwa – Enquête sur les revendications regroupées (mars 2007)
- Première Nation de Saulteau – Enquête relative aux droits fonciers issus de traité et aux terres individuelles (avril 2007)

- Première Nation Ojibway de Sandy Bay – Enquête sur les droits fonciers issus de traité (juin 2007)
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au rapport d'enquête sur la revendication de la Première Nation Ojibway de Sandy Bay relative à des droits fonciers issus de Traité (6 juin 2008).

ACRI 23 [2009]

- Première Nation Anishinabée de Roseau River – Enquête sur la cession de 1903 (septembre 2007)
- Bande indienne de Lower Similkameen – Enquête sur le droit de passage consenti à la Victoria Vancouver et Eastern Railway (avril 2008)
- Rapport de médiation – Négociation avec l'Agence de Fort Pelly relative aux terres à foin de Pelly (avril 2008)
- Nation crie de Lucky Man – Phase II de l'enquête sur les droits fonciers issus de traité (février 2008)
- Rapport de médiation – Négociations avec la Première Nation de Muskoday relatives aux droits fonciers issus de traité (mai 2008)
- Rapport de médiation – Négociations avec la Nation Mi'kmaq de Metepenagiag relatives au lot Hosford et à la réserve indienne 7 de Red Bank (juin 2008)
- Rapport de médiation sur la négociation des droits fonciers issus de traité de la Première Nation de George Gordon (juin 2008)
- Rapport de médiation sur la négociation des droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Sturgeon Lake (juin 2008)
- Première Nation d'Esketemc – Enquête sur la préemption du pré de Wright (juin .2008)
- Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui concerne l'enquête sur la cession de 1903 de la Première Nation anishinabée de Roseau River

ACRI 24 [2009]

- Première Nation Carry the Kettle – Enquête sur la cession de 1905 (décembre 2008)
- Bande indienne Nadleh Whut'en – Enquête sur l'école Lejac (décembre 2008)
- Bandes indiennes Neskonlith, Adams Lake et Little Shuswap – Enquête sur la réserve Neskonlith Douglas (juin 2008)
- Première Nation Sturgeon Lake – Enquête sur la cession de 1913 (décembre 2008)
- Nations cries Red Earth et Shoal Lake – Enquête sur la Qualité des terrains réservés (décembre 2008)
- Première Nation Michipicoten – Projet pilote Boundary (Frontière) (médiation) (octobre 2008)
- Première Nation Muskowekwan – Enquête sur les cessions de 1910 et 1920 (novembre 2008)

7. Rapports ministériels sur le rendement

- Rapport sur la performance du Ministère 2008-2009
- Rapport sur la performance du Ministère 2007-2008

8. Rapports sur les plans et les priorités

- Commission des revendications des Indiens, Énoncé 2008-2009
- Commission des revendications des Indiens, Énoncé 2007-2008

9. Présentations spéciales à la Chambre des communes et au Sénat

- Délibérations du comité sénatorial permanent des Peuples autochtones, 31 octobre – 1er novembre 2006
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Renée Dupuis, présidente, 15 novembre 2005
- Délibérations du comité sénatorial permanent des Peuples autochtones, 10 – 11 juin 2003, édition No 18
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Phil Fontaine, président, Renée Dupuis, commissaire, Kathleen Lickers, conseillère, 26 novembre 2002
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, James Prentice et Daniel Bellegarde co-présidents, 29 mai 2001
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Harry S. LaForme, commissaire et président, 10 décembre 1991

10. Études

- Cessions de terres des Premières Nations dans les Prairies 1896–1911, Peggy Martin-McGuire
- Cessions de terres des Premières Nations des Prairies, 1896-1911, Beth H. Johnson, septembre 1995 (ÉBAUCHE)
- Using Oral History and Tradition to Resolve Outstanding Land Claims, Frank Cassidy, Leslie Brown, Herb George, Deidre Duquette, 4 décembre 1998

Annexe G – Études conjointes sur des revendications particulières complétées pour les Premières Nations et le Canada

115 études ont été réalisées par des consultants, à la demande de Premières Nations et du Canada, depuis la création des services de médiation à la Commission des revendications particulières des Indiens.

1. **Première Nation du Lac Seul : inondation/indemnisation– Ontario**

- Phase 1 – Rapport final de l'étude Land Quantum (superficie)
- Études historiques
- Étude sur la perte d'usage forestier
- Étude foncière

2. **Première Nation de Michipicoten – Ontario**

- Rapport sur la vente des terres dans la réserve Gross Cap
- Enquête sur les conditions de logement
- Rapport sur les réserves Missinabie et Chapleau
- Évaluation de la production, du développement et de l'exploitation hydraulique de la rivière Magpie
- Étude préalable des activités économiques sur les terres obtenues à la suite d'une revendication

3. **Première Nation de Fort William – Ontario**

- Rapport de recherche
- Études sur la perte d'usage forestier
- Étude sur la perte d'usage minier
- Rapport d'évaluation
- Rapport sur les réclamations relatives aux emplacements miniers
- Addenda au rapport sur les réclamations relatives aux emplacements miniers
- Rapport sur le projet pilote Fort William de la CRI
- Étude sur la perte d'usage agricole
- Étude sur la perte d'usage d'aménagement d'autres terrains
- Champ de tir propriété de du MDN
- Rapport sur la cession de Neebing

- Rapport sur l'expropriation de la Grand Trunk Pacific Railway
- Champ de tir

4. Première Nation crie Missanabie – Ontario

- Étude sur les minéraux
- Étude sur la perte d'usage des ressources naturelles – Rapport sur le tourisme, les loisirs et l'agriculture
- Étude sur l'usage des ressources naturelles forestières et aquatiques
- Étude sur l'usage des ressources naturelles : ressources et usage traditionnels
- Rapport sur l'étude sur le statut des ressources naturelles historiques

5. Première Nation Mississaugas de la New Credit – Ontario

- Rapport sur la cession de terres

6. Mohawks d'Akwesasne – Dundee – Ontario

- Recherche de titre portant sur 500 acres
- Rapport sur la ligne séparative
- Évaluation des terrains – septembre 2007 (évaluation préliminaire)
- Étude sur la perception des loyers
- Étude générale préliminaire
- Étude des transactions foncières

7. Mohawks d'Akwesasne – Kawehno : Ke Claim – Ontario

- Évaluation des terrains

8. Mohawks de la baie de Quinte – Parcelle de Culbertson – Ontario

- Évaluation des terrains
- Étude de l'activité minière

9. Première Nation de Fishing – Saskatchewan

- Évaluation des terrains
- Perte d'usage des activités traditionnelles
- Perte d'usage minier
- Agriculture et foresterie

10. Terres à foin de Pelly – Saskatchewan

- Étude sur la perte d'usage agricole
- Évaluation des terrains
- Étude sur la perte d'usage minier

- Étude sur les avantages spéciaux d'assistance économique : perturbation et effet préjudiciable

11. Première Nation de Kahkewistahaw – Saskatchewan

- Étude sur la perte d'usage minier
- Étude sur la perte d'usage en foresterie
- Étude sur la perte d'usage agricole
- Étude sur l'évaluation des terrains
- Étude des transactions
- Étude des activités traditionnelles

12. Dénésulinés d'Athabasca – Saskatchewan

- Réclamations relatives aux prestations de soutien financier
- Étude sur la vérification judiciaire de la comptabilité financière

13. Première Nation de Keeseekoose – Saskatchewan

- Études sur l'évaluation des terrains et la perte d'usage
- Étude sur les avantages spéciaux d'assistance économique : perturbation et effet préjudiciable
- Étude d'impact sur l'eau par North Rim
- Activités traditionnelles, étude de Golder Associates
- Étude sur la perte d'usage forestier
- Étude d'impact sur les activités traditionnelles et sociales

14. Première Nation de Pasqua – Saskatchewan

- Analyse des frontières
- Plan de développement et d'évaluation du marché
- Rapport de consultation sur la location de terrains
- Rapport sur la frontière naturelle Qu'Appelle River et Pasqua Lake de la réserve indienne Pasqua 79.
- Rapport DEFIT Pasqua

15. Nation Siksika – Alberta

- Études sur la perte d'usage minier
- Études sur l'évaluation des terrains et la perte d'usage
- Étude d'évaluation de la juste valeur marchande actuelle des terrains vagues
- Étude sur la perte d'usage de la récolte de ressources
- Études sur la perte d'usage forestier
- Étude et cartographie de l'utilisation des remembrements de terres

- Évaluation de la juste valeur marchande des terrains
- Étude sur la perte d'usage de la récolte de ressources

16. Kainaiwa - Alberta

- Évaluations et études sur la perte d'usage
- Études sur la perte d'usage minier
- Études sur la perte d'usage agricole
- Intégration des études
- Étude sur les activités traditionnelles

17. Qu'Appelle Valley Indian Development Authority : Inondation – Saskatchewan

- Rapports et études sur les réclamations relatives aux inondations
- Études sur les réclamations de la QVIDA relatives aux inondations
- Étude d'impact sur la perte d'usage de la QVIDA
- Étude d'évaluation des retombées économiques

18. Première Nation de Moosomin – Saskatchewan

- Étude sur la perte d'usage forestier

19. Première Nation de Cote – Saskatchewan

- Rapport sur la cession de 1903 de l'emprise du chemin de fer de 1903 et de la cession de 1904 de la station et du lotissement urbain.
- Rapport historique
- Étude sur la perte d'usage minier – août 2008
- Étude sur la perte d'usage des activités traditionnelles – juin 2008
- Recherche sur les titres fonciers et les routes
- Étude sur la perte d'usage forestier
- Évaluation sur le remembrement de terres – mai 2008
- Études cartographiques sur la perte d'usage
- Rapport sur la récolte selon la méthode traditionnelle – juin 2008

20. Première Nation de Skway – Colombie-Britannique

- Étude d'évaluation sur la perte d'usage et les dommages

21. Tribu des Blood/Kainaiwa – Alberta

- Étude sur la perte d'usage minier
- Étude sur la perte d'usage des ressources pétrolières et du gaz naturel
- Étude sur la perte d'usage forestier
- Étude sur la perte d'usage des activités traditionnelles

- Rapport d'évaluation foncière
- Étude d'ensemble

22. Première Nation de Thunderchild – Saskatchewan

- Étude sur la perte d'usage forestier

23. Première Nation de Nekaneet – Saskatchewan

- Étude sur la perte d'argent pour la mise sur pied d'une exploitation agricole
- Rapport et base de données sur la part d'avantages agricoles

24. Première Nation de Sakimay – Saskatchewan

- Évaluation foncière
- Étude d'évaluation de la juste valeur marchande actuelle des terrains vagues et loyer marchand estimé
- Rapport consultatif sur la location de terrains

25. Première Nation de Muscowpetung - Saskatchewan

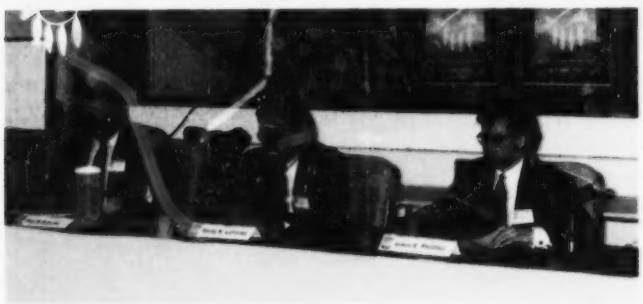
- Arpentage

26. Conseil tripartite des Chippewas (cession de la reserve deColdwater Narrows) – Ontario

- Première Nation Georgina Island
- Première Nation Beausoleil
- Première Nation Mnjikaning
- Première Nation Nawash

- Rapport sur la frontière de la réserve indienne entre Lake Simcoe et Coldwater
- Étude d'évaluation foncière – avril 2006
- Mise à jour de l'évaluation foncière – septembre 2008
- Étude sur la perte d'usage agricole
- Étude sur la perte d'usage forestier – septembre 2005
- Étude sur la perte d'usage minier – septembre 2005
- Étude de faisabilité de John Clarke
- Étude d'ensemble de l'historique économique – février 2007
- Cartographie – septembre 2005
- Étude sur les ventes précipitées de terres et analyse de marché – mai 2007

Commissaires et communautés



▲ **Audience publique de la Première nation de Cold Lake – décembre 1992**

Comité : Le commissaire Daniel J. Bellegarde (à g.), le juge Harry LaForme (président – alors commissaire en chef), le commissaire P.E. James Prentice

▲ **Audience publique de la tribu des Blood/ Kainaiwa Akers – décembre 1997**

Les aînées témoins: Rosie Redcrow (à g.), Rosie Dayrider, Marie Louise Oka

▲ **Audience publique de la Nation crie de Cumberland House – novembre 2001**

Comité : La présidente Renée Dupuis et le commissaire Alan Holman

▲ **Audience publique de la Première nation de Kluane – février 2002**

Comité : La commissaire Sheila Purdy, le président Phil Fontaine, le commissaire Alan Holman

▲ **Audience publique de la tribu des Blood/Kainaiwa – juin 2004**

Le commissaire Alan Holman (à g.), la présidente Renée Dupuis, le commissaire Daniel J. Bellegarde

▲ **Audience publique de la tribu des Blood/Kainaiwa – août 2004**

L'interprète : Narcisse Blood (à g.), l'aînée Rosie Dayrider

▲ **Audience publique de la bande de Paul – octobre 2004**

Comité : Le commissaire Alan Holman (à g.), le commissaire Daniel J. Bellegarde (président), la commissaire Sheila Purdy

▲ **Audience publique de la Première nation de Sturgeon Lake – décembre 2006**

Visite guidée du comité – la commissaire Jane Dickson-Gilmore, la commissaire Sheila Purdy, le commissaire Alan Holman (qu'on ne voit pas), des membres de la communauté

▲ **Audience publique des Nations cries de Red Earth et Shoal Lake – octobre 2007**

Comité : la commissaire Jane Dickson-Gilmore (à g.), la commissaire Sheila Purdy (présidente), le commissaire Alan Holman